FP2000

Le 14 août 1990

Fonction publique 2000, Ottawa, Ontario K1A 0A3 Téléphone (613) 952-7551 Télécopieur (613) 954-6017

RAPPORTS ET SOMMAIRES

DES

GROUPES DE TRAVAIL

POUR DISCUSSION

Conseil du Trésor du Canada | Treasury Board of Canada

91-00227/

Communiqué News Release

À publier immédiatement
le 14 août 1990

CONSULTATIONS SUR LES RAPPORTS DE FONCTION PUBLIQUE 2000

Le président du Conseil du Trésor, M. Robert de Cotret, a annoncé aujourd'hui la publication des rapports des groupes de travail de Fonction publique 2000. Ces rapports sont transmis aux ministères et aux organismes fédéraux, aux syndicats de la fonction publique ainsi qu'à d'autres groupes intéressés. Le gouvernement étudiera les analyses et les recommandations de même que les réactions qu'elles susciteront, du point de vue plus vaste de l'orientation future de la fonction publique.

« La publication de ces rapports aujourd'hui vise deux objectifs: informer le personnel de la fonction publique des résultats des discussions des huit derniers mois et obtenir d'autres points de vue concernant cette première partie de Fonction publique 2000, a déclaré M. de Cotret.

« Les recommandations des groupes de travail ne sont pas le reflet de la politique ou de la position officielles du gouvernement. Je veux favoriser encore plus la discussion et obtenir plus de réactions à l'égard de ces rapports, de façon que le gouvernement entende tous les points de vue avant de prendre, à l'automne, d'importantes décisions visant à renouveler la fonction publique et à améliorer le service au public. »

Les groupes de travail ont déjà traité de certaines préoccupations avec les syndicats de la fonction publique et ont recueilli les points de vue de nombreux employés partout au pays au moyen de sondages, d'entrevues téléphoniques, de rencontres avec des groupes de discussion, de réunions et de demandes de suggestions, en particulier en ce qui a trait au service au public. Un comité spécial formé de gens d'affaires, d'universitaires, d'experts-conseils et de représentants de diverses associations a aussi été consulté.

.../2

Canada

Les rapports publiés aujourd'hui comprennent des documents d'information résumant les principales recommandations formulées par les groupes de travail et énonçant les progrès accomplis à ce jour.

« Les membres des groupes de travail ont fait preuve de diligence dans la préparation de ces rapports, a souligné M. de Cotret. Ils ont soulevé des questions fondamentales et il importe maintenant de communiquer les résultats de leur démarche à tous les intéressés tandis que cette initiative essentielle se poursuit. »

- 30 -

Pour de plus amples informations:

Yvon Bureau
Fonction publique 2000
Tél.: (613) 952-6720

DOCUMENT D'INFORMATION SUR FONCTION PUBLIQUE 2000

Fonction publique 2000 est une initiative annoncée par le Premier ministre, M. Brian Mulroney, le 12 décembre 1989. Elle vise à renouveler la fonction publique afin qu'elle soit en mesure d'offrir les meilleurs services possible aux Canadiens, à l'aube du 21e siècle.

Le Premier ministre a demandé au président du Conseil du Trésor, M. Robert de Cotret, de voir à la bonne marche de ce projet dont l'exécution a été confiée à M. Paul Tellier, greffier du Conseil privé. Ce dernier dispose d'un petit secrétariat relevant de M. John Edwards, directeur de Fonction publique 2000.

Au départ, Fonction publique 2000 englobait 9 groupes de travail regroupant plus de 90 sous-ministres, sous-ministres adjoints et hauts fonctionnaires régionaux. Un dixième groupe de travail, chargé des questions de formation et de perfectionnement, a été créé à la fin mai.

LISTE DES GROUPES DE TRAVAIL

Service au public
Système de classification et structure des groupes professionnels
Rémunération et avantages sociaux
Dotation
Relations de travail
Adaptation de la main-d'oeuvre
Gestion des ressources et contrôles budgétaires
Politiques administratives et rôle des organismes de services communs
Catégorie de gestion
Formation et perfectionnement

RÉALISATIONS

Les groupes de travail ont parcouru des études et des rapports existants, y compris des sondages et des examens auprès des fonctionnaires.

Le 30 avril 1990, M. de Cotret a publié un rapport d'étape faisant état des questions à l'étude et dévoilant 40 recommandations et décisions qui ont pour but de réduire la

paperasserie, d'étendre les pouvoirs des ministères et des gestionnaires axiaux ainsi que d'améliorer la gestion des ressources et du personnel.

Les membres des groupes de travail ont sollicité les points de vue des fonctionnaires de leurs ministères respectifs sur la façon d'améliorer la gestion de la fonction publique. Ils ont échangé avec les syndicats de la fonction publique et recueilli les commentaires de milliers de fonctionnaires.

LA SUITE

Les recommandations des groupes de travail ne sont pas le reflet de la politique ou de la position officielles du gouvernement. Celui-ci étudiera les analyses et les recommandations, de même que les réactions qu'elles susciteront, du point de vue plus vaste de l'orientation future de la fonction publique. À cette étape-ci, le gouvernement désire informer le personnel de la fonction publique des résultats des travaux et entendre tous les points de vue dans son étude des diverses questions.

Au début de septembre, une réunion aura lieu avec les syndicats pour entendre et discuter leurs réactions aux rapports. Les employés sont aussi invités à discuter avec leurs gestionnaires des changements qui s'imposent et à proposer des façons de mieux servir le public.

Les rapports et les quelque 300 recommandations qu'ils renferment alimenteront la poursuite de consultations sur d'éventuels changements administratifs et législatifs.

Les suggestions et les commentaires seront transmis au Secrétariat de Fonction publique 2000 et permettront au gouvernement d'arrêter sa position à l'égard de la réforme de la fonction publique, tant en ce qui touche les modifications législatives que le plan d'action à long terme pour réaliser le changement et le renouveau.

POUR DISCUSSION

FONCTION PUBLIQUE 2000 : RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL SUR LE SERVICE AU PUBLIC

SOMMAIRE

Le 9 août 1990

SYNOPSIS DU RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL SUR LE SERVICE AU PUBLIC

CONTEXTE

Le groupe de travail sur le service au public est l'un des dix groupes mis sur pied dans le cadre de Fonction publique 2000, un programme lancé par le Premier ministre, en décembre 1989, en vue de revitaliser la fonction publique.

Le présent résumé du rapport contient des conclusions provisoires et les recommandations seront intégrées cet automme dans leur projet de rapport.

OBJECTIFS

Les objectifs du groupe de travail sur le service au public étaient les suivants :

1. Passer en revue la documentation sur le sujet et mener des consultations sur la notion de service au public afin d'en arriver à une (des) définition(s) satisfaisante(s) dans le contexte du secteur public;

2. examiner les travaux effectués jusqu'à maintenant en matière d'amélioration du service et de rehaussement de la satisfaction dans les secteurs public et privé, en vue de tirer profit de l'expérience d'autres organisations;

3. mener des recherches (recueillir des données secondaires et primaires) afin d'établir des méthodes de mesure et des points de repère concernant la qualité réelle et perçue du service au public fourni par les institutions fédérales. C'est à partir de ces points de repère que l'on déterminera si des progrès ont été accomplis;

4. examiner les pratiques et les attitudes qui prévalent à l'égard de la consultation du public en ce qui a trait à l'élaboration des politiques et à la prestation des programmes;

5. consulter des échantillons de groupes représentatifs d'employés, de syndicats et autres afin de tirer profit de leur point de vue et de leurs recommandations;

6. formuler des recommandations à l'égard du mandat touchant le service au public (service, satisfaction, consultation, communication).

MÉTHODOLOGIE

Le groupe de travail a entrepris un grand programme de recherche et d'analyse destiné à mieux comprendre certaines questions liées

au service au public et à déboucher sur des recommandations visant à l'améliorer et ce, dans les limites de temps fixées et des ressources fournies. Le groupe de travail a défini de façon large la notion de "service au public" afin d'y inclure à la fois la prestation de services directs et la consultation du public à l'égard de la conception et de la mise en oeuvre des programmes, en supposant que pareilles consultations rehausseraient la satisfaction du public à l'égard de la qualité du service. Dans le cadre du programme de recherche, on s'est inspiré des questions suivantes :

- Que savons-nous actuellement de la perception du public à l'égard de la qualité du service?
- Quelles leçons pouvons-nous tirer à propos de la prestation d'un bon service en examinant les exemples donnés par les organisations qui accomplissent un travail exemplaire dans ce domaine (dans le secteur public comme dans le secteur privé)?
- Comment peut-on utiliser la technologie de l'information pour rehausser la qualité du service et la satisfaction à cet égard?
- Dans quelle mesure les employés qui traitent directement avec le public, les cadres intermédiaires et les hauts fonctionnaires trouvent-ils que le service est apprécié? Quel est leur point de vue à l'égard de la qualité du service offert au public? Que peut-on faire pour améliorer ce service?

Programme de travail sur le terrain

Quatre initiatives liées à ces questions ont été mises en oeuvre pour recueillir des informations et les idées des fonctionnaires :

a) Les groupes d'étude

Trente groupes d'étude comptant au total trois cent cadres moyens et employés traitant directement avec le public de douze villes ont participé à ce programme de travail.

b) Les symposiums

Des symposiums ont été organisés et dirigés par le Centre canadien de gestion (CCG) au nom du groupe de travail sur le service au public. Sept groupes d'environ 25 cadres supérieurs et clients des ministères y ont été invités.

c) Les ateliers

Les discussions en ateliers ont été axées principalement sur les questions liées à la consultation plutôt que sur la prestation des services. Les participants étaient des cadres supérieurs fédéraux, quelques représentants du monde des affaires et d'organismes non gouvernementaux, des universitaires et des chercheurs ayant de l'expérience dans le domaine ou ayant manifesté de l'intérêt à cet égard. Huit ateliers, composés d'environ vingt-et-un participants chacun, ont été tenus. En outre, le Forum des politiques publiques a parrainé deux autres ateliers : le Forum Bryce-Lambert et une séance qui a réuni des dirigeants d'associations industrielles.

d) Les sondages téléphoniques

Afin de compléter les renseignements qualitatifs obtenus au moyen des groupes d'étude, le groupe de travail a procédé à un sondage téléphonique auprès d'un échantillon représentatif de fonctionnaires.

En particulier, 1 248 fonctionnaires fédéraux, en tout, ont été sondés par téléphone. Cet échantillon était composé de 425 employés traitant directement avec le public, 422 cadres moyens et 401 cadres supérieurs.

CONCLUSIONS

Aperçu des principaux messages

Les conclusions du groupe de travail, qui n'ont pas été rédigées dans leur version définitive, laissent entrevoir une stratégie de changements comprenant une campagne menée de façon coordonnée sur un certain nombre de fronts.

1) L'engagement de la haute direction : façonner la culture et les valeurs communes

. Nous devons nous efforcer de procéder à une modification en profondeur et à long terme de notre culture et de nos valeurs communes, modification qui nous permettra de réorienter (sans les abandonner) nos "habitudes de contrôle" actuelles.

. Nous devons passer d'un mode d'opération secret et tourné vers l'intérieur à une orientation ouverte et tournée vers l'extérieur, à l'interne comme à l'externe.

- La direction doit entreprendre de changer de façon importante la philosophie de "commande et de contrôle" en ayant recours davantage à la délégation, à la confiance et aux autorisations.

- Il faut que la direction suscite des attentes à l'égard de la création d'un climat où l'on appuie l'innovation, et qu'elle en prenne la responsabilité.

- Les cadres supérieurs doivent accepter que le fait d'exiger une gestion sans erreur nuit à la qualité du service au public.

- Il nous faut un leadership soutenu, durable, persistant et déterminé à fournir un service exceptionnel aux clients et à établir un climat interne dans lequel la valeur des gens figure au premier plan.

- La direction doit montrer son engagement à l'égard d'une relation ouverte de collaboration avec le public.

- Pour assurer notre succès, il est essentiel que la direction obtienne et retienne les appuis politiques pour ces changements.

2) **La consultation des clients : façonner les besoins en matière de politique et de service au client.**

- L'élargissement de l'éthique et du processus de consultation est nécessaire.

- Les consultations doivent devenir une partie intégrante des valeurs auxquelles souscrit visiblement la fonction publique et doivent être encouragées ouvertement par la direction.

- Les fonctionnaires doivent suivre une formation afin de bien connaître le processus de consultation.

- Des consultations ne doivent être entreprises que s'il y a une volonté réelle d'écouter et de s'adapter aux changements proposés.

- Le public veut être assuré que le processus sera ouvert et authentique; il sent qu'il a le droit de donner son opinion sur la façon dont le processus est mené et sur les questions qui devraient être débattues; il ne voit pas pourquoi il devrait être exclu de l'organisation et du lancement des débats sur des questions qui l'intéressent.

. Au centre du gouvernement, on n'accorde pas assez d'importance à la nécessité de faire varier les politiques en fonction des régions.

3) La manière de gérer les gens

L'amélioration de la gestion de "notre plus importante ressource" nécessitera :

. Des systèmes de classification simplifiés accordant plus de valeur aux facteurs du service au public.

. La réduction du nombre de niveaux dans la catégorie de la gestion afin de faciliter la déstratification organisationnelle.

. Une responsabilité accrue de la gestion en matière de déploiement du personnel et de répartition des tâches.

. Une dotation simplifiée et plus rapide (recrutement et sélection).

. L'amélioration des critères de sélection et le service au public comme critère essentiel.

. La simplification et le règlement plus rapide des procédures de grief.

. La participation des gestionnaires opérationnels aux négociations collectives afin que soient considérés les facteurs concernant le service.

. De meilleures récompenses et une plus grande reconnaissance pour bons services et l'inclusion de ces récompenses et de cette reconnaissance dans les appréciations de rendement.

. L'amélioration des programmes de formation et de perfectionnement avec insistance sur le service.

4) Organisation du service au client

. Les systèmes et procédures doivent être mis à l'essai en fonction de certains critères concernant la pertinence du service et être sans cesse simplifiés en fonction de la clientèle plutôt qu'en fonction d'un système.

. Nous devons veiller à ce que les structures organisationnelles ne soient pas trop hiérarchisées, de manière que les décisions soient prises par des gens qui sont en contact avec les clients.

- La direction doit porter une attention particulière aux transactions avec les clients, car il s'agit du moment et du lieu les plus susceptibles d'influer sur la perception que ces derniers se font de l'organisation. Des ressources doivent être affectées au développement et à l'amélioration du milieu où l'on traite avec les clients (les installations, l'accès, etc.).

- Les normes et les cours de formation élaborés devront mettre l'accent sur la clientèle.

5) La technologie du soutien du service

- La haute direction doit prendre un engagement ferme non seulement à l'égard de l'utilisation de la technologie, mais également à l'égard de la restructuration des pratiques.

- La technologie devrait être considérée à elle seule comme un élément de la démarche entreprise à l'échelle de l'administration à l'égard de l'amélioration de la fonction publique et de la philosophie de service axé sur la clientèle.

- Nous devons modifier notre attitude qui consiste à ne recourir à la technologie que pour exécuter les mêmes tâches plus rapidement et plutôt nous efforcer de faire des choses différentes, de diverses manières.

- Il faut que le personnel qui traite directement avec le public dispose d'une technologie qui lui permette d'offrir un bon service.

6) Suivi interne et externe

- Nous devons assurer le suivi du service au public et de la satisfaction de ce dernier, et réduire la surveillance de l'observation des règles.

- Il est nécessaire de définir clairement et de bien gérer les attentes des clients.

- Les données sur la satisfaction des clients devraient être mises à la disposition de tout le personnel.

- Nous devons établir des systèmes de renseignement sur le terrain et nous servir de ces derniers pour améliorer le service.

POUR DISCUSSION

FONCTION PUBLIQUE 2000 : RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL SUR LES POLITIQUES ADMINISTRATIVES ET RÖLE DES ORGANISMES DE SERVICES COMMUNS

Le 13 juillet 1990

Table des matières

		Page
Sommaire et recommandations		i
Chapitre 1.	Politiques administratives et services communs pour FP 2000 - Principes	1
Chapitre 2.	Rôle des organismes de services communs	8
Chapitre 3.	Approvisionnements et Services Canada (ASC)	13
Chapitre 4.	Travaux publics Canada (TPC)	20
Chapitre 5.	Gestion ministérielle	28
Chapitre 6.	Mise en oeuvre	38
Annexe 1		
Annexe 2		
Annexe 3		

Sommaire et recommandations

APERÇU

Ce Groupe de travail a étudié les politiques administratives et les services communs du gouvernement fédéral, afin de déterminer comment ils pouvaient être modifiés pour appuyer les objectifs de FP 2000.

Dans le gouvernement fédéral, des employées consacrent beaucoup de temps et de ressources à s'occuper d'administration interne et de procédés bureaucratiques encombrants qui ont été établis par des ministères et des organismes de services communs (OSC). Les politiques administratives et la structure des services communs dans le gouvernement fédéral ont sérieusement restreint le pouvoir de cadres et ont empêchés tous les fonctionnaires de consacrer leur pleine énergie à la prestation de programmes et de services.

La principale conclusion tirée des travaux de ce Groupe de travail est que des employés ont un pouvoir limité sur de nombreux aspects déterminants de leur travail. Dans des domaines tels que l'espace de bureau ou l'acquisition de biens et de services, les fonctionnaires ont peu de pouvoir ou ils doivent recourir à des OSC. Pour réparer un tapis ou une fenêtre qui fuit, des ministères doivent faire appel aux Travaux publics du Canada (TPC). Pour acheter une machine à écrire ou un ordinateur qui coûtent plus de 1 000 $, ils doivent passer par Approvisionnements et Services Canada (ASC). Pour louer des oeuvres d'art, faire traduire leur travail ou aliéner du matériel, ils doivent recourir à d'autres OSC. Les domaines qui touchent le plus les fonctionnaires sont ceux qui entraîne relativement peu de dépenses, celles-ci étant souvent critiques pour leur permettre d'exécuter leurs programmes avec rapidité et efficacité.

Après avoir observé et consulté des fonctionnaires dans l'ensemble du Canada et étudié des méthodes appliquées dans le secteur privé, le Groupe de travail sur les politiques administratives et les services communs a conclu que le gouvernement fédéral devrait adopter une nouvelle méthode pour la formulation de politiques administratives et la prestation de services communs. De tels services et politiques devraient améliorer les services au public en permettant aux fonctionnaires de consacrer moins de temps aux écritures administratives et davantage à s'orienter sur les besoins de leurs clients. Ces services et ces politiques devraient procurer plus de choix, de pouvoir et de responsabilité aux cadres, afin de déterminer la meilleure façon de gérer des programmes et des activités en fonction des exigences du programme. Le Groupe de travail estime qu'une telle méthode serait également plus rentable pour la fonction publique parce qu'elle réduirait les paliers inutiles du processus décisionnel et placerait le pouvoir plus près du point de prestation des programmes.

Le rapport de ce Groupe de travail comporte nos conclusions et nos recommandations. Les sections suivantes résument ces conclusions et présentent les recommandations détaillées du Groupe de travail.

I. THÈMES CLÉS

Afin de créer une meilleure gestion administrative, le Groupe de travail estime que de nouveaux thèmes sont nécessaires pour guider les politiques et les méthodes des organismes centraux, des organismes de services communs (OSC) et des ministères. Les thèmes proposés sont les suivants :

- Orientation sur l'amélioration du service au public
- Donner le choix aux cadres
- Écouter des employés afin d'éliminer des problèmes inutiles
- Déléguer le pouvoir au niveau le plus près de la prestation de services
- Créer les encouragements appropriés en vue de l'innovation.

II. ORGANISMES DE SERVICES COMMUNS

Le Groupe de travail a étudié un certain nombre de services communs. Nous avons conclu en général que les principes fondamentaux sur lesquels les services communs obligatoires ont été établis (c'est-à-dire économies d'échelle, centralisation) doivent être remis en question compte tenu de la technologie changeante, des méthodes de gestion et des exigences ministérielles opérationnelles changeantes. Ces changements ont permis d'établir des moyens plus rentables de fournir des services.

Le gouvernement fédéral devrait insister davantage sur le choix et la souplesse pour des cadres et des ministères en déterminant le statut de services communs. Par conséquent, le Groupe de travail recommande un passage important des services obligatoires aux services facultatifs.

III. APPROVISIONNEMENT PAR LE MINISTÈRE DES APPROVISIONNEMENTS ET SERVICES DU CANADA (ASC)

Un des principaux organismes de services communs (OSC) dans le gouvernement fédéral est Approvisionnements et Services Canada (ASC). Le Groupe de travail s'est principalement orienté sur la fonction d'approvisionnement ou d'acquisition d'ASC. En étudiant ASC, le Groupe de travail a réagi positivement aux efforts qu'ASC a produits en examinant son rôle et en proposant une vision des années 1990 qui changera et améliorera son type et son niveau

actuels de service. ASC appelle cette initiative Vision 2000. On estime que les recommandations suivantes sont conformes et compatibles à l'initiative Vision 2000 d'ASC. Les recommandations ont pour but d'accroître la souplesse des cadres en matière d'approvisionnement tout en conservant les avantages d'une fonction d'approvisionnement centrale et le mandat et les responsabilités actuels d'ASC dans ce domaine.

IV. TRAVAUX PUBLICS CANADA : LE PROGRAMME DE PROPRIÉTÉ VÉRITABLE/ SERVICES D'A et G

Les services fournis par TPC préoccupaient davantage les cadres que tout autre domaine des services communs. Des cadres étaient particulièrement ennuyés par la rigidité du système actuel dans le règlement de réparations et de services mineurs (c'est-à-dire nettoyage) dans des édifices gouvernementaux loués ou appartenant à l'État. Ils se sont également beaucoup préoccupés du niveau de service fourni par les Services d'architecture et de génie (A et G) de TPC, spécialement pour de petits travaux ou des exigences ministérielles particulières. Compte tenu de la préoccupation des cadres, le Groupe de travail a conclu que seul un changement important dans les relations entre TPC et le Ministère améliorerait la situation. La meilleure façon d'y parvenir est de fournir au Ministère le choix de recourir aux services locatifs et aux services d'A et G actuellement fournis par TPC.

V. GESTION MINISTÉRIELLE

À mesure que les travaux du Groupe de travail avançaient, il devenait de plus en plus évident que les politiques et les méthodes administratives ministérielles étaient un obstacle important à l'accroissement de la souplesse et du pouvoir. D'après des enquêtes ministérielles et des réunions de groupes organisationnels, il était clair que les ministères ne déléguaient pas une grande partie du pouvoir existant fourni aux ministères par des organismes centraux et des OSC. En outre, des cadres ont souligné que de nombreux procédés qui leur causaient des problèmes découlaient de décisions administratives internes. Par conséquent, le Groupe de travail a élaboré deux recommandations traitant de ce sujet délicat.

VI. MISE EN OEUVRE

Afin d'aider la mise en oeuvre de changements dans des politiques administratives et des services communs, des organismes centraux, des OSC et des ministères doivent produire des efforts concertés. Une exigence importante en matière de mise en oeuvre pour les trois groupes concernera la formation et les communications. De plus, on doit prendre des mesures appropriés pour permettre aux OSC et à leur personnel de se régler et de s'adapter à leurs nouveaux rôles.

VII. RECOMMANDATIONS

a. Recommandations sur une politique des services communs

1. Afin de fournir aux employés un encouragement suffisant pour exécuter des programmes et fournir des services au public, que tous les services communs soient "rendus facultatifs si possible (voir annexe 3). À cette fin, le Groupe de travail recommande que quatre services obligatoires (c'est-à-dire Disposition des biens de la Couronne, Centre des voyages, Traduction et Banque d'art) soient rendus facultatifs.

2. Que le SCT entreprenne une étude conjointement avec des OSC et des ministères, sur la façon de rendre ces quatre services communs facultatifs de façon rentable.

b. Recommandations pour ASC

3. Que le gouvernement et ASC s'engagent fermement à fournir, de façon progressive, une plus grande délégation du pouvoir d'achat au Ministère, par type de biens et par client. Par conséquent, d'ici le 1er avril 1991, le niveau de base de délégation à des ministères clients passera de 1 000 $ à 2 500 $. Au cas où le système mentionné dans la recommandation 4 ne puisse être mis en oeuvre pour une raison donnée, la délégation augmentera à 10 000 $ d'ici le 1er avril 1994.

4. Qu'au cours des 4 prochaines années, ASC établisse une méthode d'approvisionnement dans laquelle ASC fournit à des ministères un accès illimité à un système basé sur la technologie qui permet aux clients d'assurer une plus grande partie de leurs propres achats. Pour le moins, le système doit fournir l'accès électronique aux offres permanentes et à d'autres transactions contractuelles fondamentales, de même qu'à une collecte de données suffisantes pour qu'ASC puisse remplir ses fonctions et ses responsabilités. En effet, ce procédé fournirait au Ministère une délégation pour ainsi dire illimitée lui permettant de réaliser ses propres transactions en utilisant l'information et les ententes contractuelles préalablement approuvées fournies par ASC.

5. Outre ce qui a été mentionné ci-dessus, qu'ASC envisage un certain nombre d'initiative à court terme ayant comme but principal de réorienter ASC plus franchement vers le service au client et la satisfaction du client. Ces initiatives pourraient comprendre :

   5.1 Qu'ASC, pour des exigences hautement spécialisées ou relativement particulières, fournisse

immédiatement une délégation plus significative et sélective aux ministères clients, selon le type de biens et le client.

5.2 Établir un système de cartes de crédit afin d'éliminer le procédé de réquisition et les écritures de facturation, et pour faciliter la collecte de données.

5.3 Établir des portefeuilles de clients, au moins pour les utilisateurs intensifs.

5.4 Établir un moyen simple de traiter de l'approvisionnement à faible valeur monétaire pour l'approvisionnement d'articles en magasin.

6. Qu'ASC établisse et maintienne un centre de compétence d'experts dans lequel des ministères peuvent réaliser des acquisitions telles que requises, obtenir des conseils et recevoir une aide relative à des problèmes.

7. Qu'ASC élabore des propositions, dans une période d'un an, d'une nouvelle méthode devant remplacer le système existant basé sur les revenus, afin de promouvoir un système d'approvisionnement rentable et de réduire les coûts de facturation interne. Tout nouveau système doit tenir compte du nouveau rôle et des nouvelles fonctions d'ASC en vertu du régime proposé ci-dessus.

C. Recommandations sur TPC

8. Que les opérations du programme de propriété véritable soient "révisées pour fournir davantage de souplesse et d'autonomie locatives dans les relations propriétaire-locataire, c'est-à-dire :

8.1 élaborer des normes locatives bilatérales particulières qui donnent la priorité aux exigences locatives du locataire, relativement aux fonctions qui fournissent un service direct au public;

8.2 fournir à des locataires le choix d'assurer des services locatifs, soit directement avec des entrepreneurs, soit par TPC, à condition que TPC conserve le niveau minimal de contrôle nécessaire pour protéger l'intégrité structurelle de ces bâtiments;

8.3 redéfinir des services locatifs afin d'inclure autant d'activités que possible dans cette catégorie et transférer des fonds pour ces domaines additionnels, de TPC aux locataires;

8.4 conserver l'ACCORD (Administration et contrôle et données régionales) comme système obligatoire pour de petits marchés de construction et de service, mais en l'adaptant de façon à ce que les locataires aient accès au système lorsqu'ils désirent conclure un marché directement.

9. Que les opérations des services d'A et G de TPC soient désignées "facultatives" en vertu de la politique des services communs du Conseil du Trésor à partir du 1er avril 1992, à condition que :

- le système SPEC (Sélection et évaluation préalable des qualités d'experts-conseils) soit la seule méthode d'engagement de professionnels du secteur privé pour les services d'A et G;
- le gouvernement assure que des ministères n'utilisent pas le statut "facultatif" pour créer des organisations internes d'A et G.

D. Recommandations sur la gestion ministérielle

10. Que des sous-chefs assurent qu'une souplesse et des délégations de pouvoir accrues que des organismes centraux accordent sont correctement communiquées et qu'elles correspondent à des délégations de pouvoir, une souplesse et des responsabilités équivalentes pour les cadres.

11. Que des sous-chefs étudient des structures internes de délégation de pouvoir, des procédures et des responsabilités afin d'assurer que des cadres disposent du maximum de souplesse et de pouvoir possibles pour gérer des programmes et fournir des services au public ou aux clients ministériels.

E. Recommandations sur les mises en oeuvre

Recommandations pour les organismes centraux

12. Que le gouvernement fédéral adopte de nouveaux principes applicables aux politiques administratives basés sur le maximum d'encouragement, de pouvoir et de responsabilité correspondante pour des cadres de tous les niveaux, et pour que des organismes centraux et des ministères étudient leurs politiques administratives et leurs services communs en fonction de ces principes. Ce procédé assurera que des politiques administratives et des services communs créent un meilleur équilibre entre des exigences administratives d'envergure gouvernementale

et le besoin de souplesse administrative et ministérielle.

13. Que le Secrétariat du Conseil du Trésor travaille avec l'Agence de formation du personnel, le Centre de perfectionnement des cadres et d'autres organisations appropriées, afin d'élaborer les programmes de formation nécessaires pour mettre en oeuvre les recommandations du présent rapport.

14. Que le Secrétariat du Conseil du Trésor et des ministères élaborent des programmes étendus afin d'assurer que tous les employés sont au courant des politiques nouvelles ou changées, de leur niveau de pouvoir et des répercussions de ces politiques sur leurs responsabilités.

Recommandations pour les organismes de services communs

15. Que tous les services communs soient étudiés périodiquement dans le cadre d'une série d'évaluations interministérielles de programmes dirigées par le SCT, avec la participation à l'équipe d'étude du Secrétariat du Conseil du Trésor et du Bureau du contrôleur général, des OSC et des ministères clients.

16. Que des OSC étudient toutes leurs opérations de façon régulières pour réviser leur niveau de délégations de pouvoir aux ministères et pour assurer que leur services sont fournis de façon adaptée aux besoins des clients.

Recommandations pour les ministères

17. Que des ministères accordent une priorité élevée à l'établissement d'une orientation compatible vers les communications afin d'appuyer des initiatives d'envergure gouvernementale en matière de communications. Ce procédé assurera que tous les employés du ministère connaissent et comprennent les principes des politiques administratives nouvelles ou modifiées, leur niveau de pouvoir, les moyens d' obtenir de l'aide et les répercussions des changements sur la prestation de programmes ministériels.

18. Que des ministères fournissent ou appuient le formation requise pour assurer que tous les employés sont en mesure de profiter au maximum des pouvoirs accrus fournis.

Responsabilité de la mise en oeuvre

19. Afin de mettre en oeuvre ces recommandations, on recommande en outre de préparer un rapport d'évaluation pour le Conseil du Trésor sur une base annuelle, pendant

les trois prochaines années.

Chapitre 1

Politiques administratives et services communs pour FP 2000 - Principes

I. Introduction

L'étendue des activités de ce Groupe de travail (l'annexe 1 donne la liste des membres du groupe de travail) comprend toutes les principales politiques administratives (environ 18 champs d'activité dont la liste est dressée à l'annexe 2) actuellement émises par le Conseil du Trésor, de même que le rôle des organismes de services communs qui fournissent environ 40 services communs aux ministères. Le principal objectif de l'étude était de faciliter la prestation de services améliorés au public canadien grâce à une souplesse, des responsabilités et des pouvoirs accrus pour tout le personnel, en se basant sur le principe que les employés régionaux et les employés opérationnels sont le mieux placés pour prendre les décisions les plus judicieuses.

Étant donné le nombre important et la grande diversité de ces champs d'activités, le Groupe de travail n'a pas eu le temps d'examiner en profondeur toutes les champs d'activités des organismes de services communs (OSC). Le Groupe de travail s'est plutôt concentré sur les champs d'activité déterminants que les fonctionnaires ont cernés comme des activités présentant un grand intérêt. Le Groupe de travail à élaboré des principes permettant de guider l'évaluation de ces champs d'activités. En ce qui concerne les champs d'activité où d'importants changements ont déjà été entrepris par le SCT ou lorsqu'il n'y a pas de plaintes, le Groupe de travail ne juge pas nécessaire de faire d'autres observations.

On doit également noter que le Groupe de travail a déjà fait des recommandations en vue de traiter immédiatement certains problèmes opérationnels déterminés. Ces changements, qui étaient inclus dans le rapport d'étape daté du 30 avril 1990 et présenté au président du Conseil du Trésor, sont les suivants :

- doubler le pouvoir de passation de contrats pour des contrats concurrentiels, passant à 200 000 $ pour des services de consultation et à 400 000 $ pour des services de non-consultation

- accroître le pouvoir d'achat ministériel de 500 à 1 000 $ pour tous les ministères et à 2 500 $ pour ceux qui concluent une entente avec ASC;

- déléguer aux ministères tout pouvoir de radiation de créances;

- durée des contrats de personnel temporaire étendue de huit (8) à vingt (20) semaines;

- une politique révisée en matière de taxi qui confère l'entière responsabilité au sous-chef de ministère afin de réduire la charge administrative et accroître

l'égalité d'accès par des compagnies de taxi aux affaires gouvernementales;

- des gestionnaires, particulièrement dans les régions, s'inquiétaient du temps et des écritures nécessaires en ce qui concerne l'autorisation des frais de réception. Le Conseil du Trésor a convenu d'accroître les options pour les gestionnaires;

- le Conseil du Trésor a convenu de donner aux gestionnaires le choix de remplacer la vérification des empreintes digitales par une vérification du nom dans les casiers judiciaires d'après une évaluation des risques, et d'étendre à dix ans la validité du niveau I et du niveau II des autorisations de sécurité;

- simplification des procédures relatives aux déplacements : Un comité mixte du Secrétariat du Conseil du Trésor et du Bureau du contrôleur général examine les procédures relatives aux déplacements. Les recommandations de ce comité simplifieront le traitement des demandes de remboursement de frais de déplacement.

II. CONSULTATIONS

Afin d'en arriver à des conclusions valides et admises, le Groupe de travail rencontre les deux plus importants organismes de services communs (ASC et TPC) et trois grands syndicats (IPFP, ASSE, AFPC). En outre, avant d'émettre son rapport final, le Groupe de travail voulait assurer que les principales recommandations reflétaient les points de vue des employés de la Fonction publique. A cette fin, cinq groupes opérationnels ont été constitués (deux à Ottawa, un à Montréal, un à Winnipeg et un à Halifax). Quelque cent employés ont participé aux discussions des groupes opérationnels. Leur participation a été très utile pour le groupe de travail dans la formulation de son rapport final et de ses recommandations.

III. POURQUOI DES CHANGEMENTS SONT NÉCESSAIRES

Les gestionnaires à tous les niveaux dans l'ensemble des ministères sont confrontés à un processus décisionnel à plusieurs paliers et à des règlements détaillés qui interviennent dans leurs opérations journalières et dans la prestation opportune de leurs programmes au public. Les participants aux groupes opérationnels jugeaient que la meilleure solution consistait à réduire autant que possible le volume d'écritures, d'éliminer les approbations embarrassantes et la duplication ainsi que la vérification excessive du travail.

Les principaux irritants mentionnés par la plupart des employés dans les activités des groupes opérationnels sont indiqués ci-dessous :

- Ne pas être en mesure d'assurer un contrôle ou de faire quoique ce soit au sujet de postes de dépenses relativement mineurs.

- Pas suffisamment de délégation, particulièrement dans les régions.

- Le processus d'approvisionnement est souvent trop lent et le niveau de pouvoir de dépenser est généralement impropre pour répondre aux besoins opérationnels.

- Le manque de communication interne, le temps qu'il faut à ASC pour coordonner des marchés et des achats de même que le rôle d'Approvisionnements et Services à titre d'intermédiaire.

- Ne pas être en mesure de gérer leurs propres espaces de bureau. Les plaintes touchaient le temps de réponse, la qualité du service, la qualité du travail, la communication impropre et le coût élevé de TPC.

- Dans le domaine des autres services communs, on se préoccupait du temps qu'il faut pour recevoir les services ou les factures, ou des différences d'objectifs entre les OSC et les ministères.

IV. PRINCIPES SOUTENANT LES POLITIQUES

Afin d'obtenir une meilleure gestion administrative, le Groupe de travail estime que de nouveaux principes sont nécessaires pour guider les politiques et les méthodes des organismes centraux, des organismes de services communs (OSC) et des ministères. Les principes proposés sont les suivants :

- **Service de soutien au public**

  Les politiques administratives doivent permettre aux fonctionnaires de consacrer moins de temps aux écritures et de se concentrer davantage sur les besoins de leurs clients. L'information devrait être facilement "assimilable". Le processus doit rester simple afin d'éviter le passage de la bureaucratie d'un domaine à un autre.

  Compte tenu des ressources disponibles, les changements doivent assurer la prestation du meilleur service possible au public canadien. Les décisionnaires devraient également penser "service" et "satisfaction du client" et ils devraient être reconnus et récompensés comme il se doit. Comme un gestionnaire régional à Montréal l'a déclaré, il est nécessaire d'améliorer la prestation du service :

"En tant que directeur général des services médicaux, je voudrais perdre moins de temps à pousser du papier et à me battre contre les gens du bureau central pour me consacrer à mon travail d'une façon intelligente. Je n'ai pas le temps de mettre sur pieds un comité pour étudier le problème. Le client demande une réponse immédiate, pas dans trois mois".

- **Donner le choix aux gestionnaires**

Les gestionnaires devraient avoir le choix. Les politiques ne devraient pas être un ensemble de règles ni être directrices, mais plutôt offrir des choix aux gestionnaires.

Compte tenu de leur connaissance du milieu de travail, les gestionnaires sont les mieux placés pour faire preuve d'un jugement solide et pour prendre des décisions appropriées en mettant ces politiques en oeuvre. Comme des gestionnaires régionaux l'ont déclaré au cours de discussions du groupe d'étude organisationnelle :

"Si, à titre de gestionnaire organique, vous pouvez concevoir un moyen de mieux le faire, vous pouvez mieux le faire, vous êtes autorisé à le faire. Je pense que c'est ce type de discipline qui doit régir les OSC".

"Mon message est le suivant : Je suis un gestionnaire et et je j'ai la capacité de gérer - Ça ne me dérange pas d'être tenu responsable. Donnez moi les outils pour gérer".

- **Nettoyer le fouillis**

Ce qu'on appelle le "fouillis" est ce qui irrite le plus les gestionnaires. Ce terme s'applique à la surabondance de procédures, de vérifications et de mises au point, de comités, d'autorisations, de facturation et de méthodes de vérification complexes, et toutes ces tracasseries auxquelles ils doivent faire face et qui leur rapportent si peu. Les gestionnaires acceptent généralement le besoin de politiques centrales et d'organismes de services, mais sont plus mécontents des types de problèmes suivants :

  - la nécessité de remplir une demande de remboursement de frais de déplacement s'élevant à 15 $, alors qu'il en coûtera probablement six fois plus en écritures. Pourquoi ne pas utiliser la petite caisse à cette fin?

- une modification à un contrat régional existant qui doit être effectuée par le biais de l'administration centrale. Le besoin était connu en juillet, mais il a fallu attendre jusqu'en janvier pour que toute l'affaire passe par le processus;

- les formulaires et les écritures sans fin pour qu'une partie du gouvernement en débite une autre (par exemple la facturation d'ASC et de TPC);

- le temps qu'il faut pour faire réparer une fenêtre qui fuit ou une poignée de porte en passant par un organisme de services;

- le temps qu'il faut pour obtenir deux ordinateurs dans le but de lancer une activité hautement prioritaire parce qu'il faut utiliser ASC;

- la nécessité que des gestionnaires obtiennent l'approbation du comité pour un contrat ou l'achat d'un ordinateur, même lorsque la dépense est sous le niveau de leur propre pouvoir.

H. L. Laframboise, ancien sous-ministre adjoint de Travail Canada, a appelé cette tendance au gouvernement l'"anti-gestion". On peut également l'appeler "tracasseries administratives". Quel que soit le nom qu'on lui donne, elle rend les gestionnaires et les employés fous, et elle conduit souvent à un comportement anti-productif et à un travail improductif.

- **Les gestionnaires devraient avoir les pouvoirs**

Les politiques devraient fournir les pouvoirs qui sont suffisamment souples pour être adaptés aux besoins d'organismes individuels.

Le principe déterminant à suivre dans la formulation de politiques est qu'on devrait déléguer autant de pouvoirs et de souplesse que possible aux ministères et au personnel, que ce soit par une délégation accrue, une déréglementation ou l'élimination de contraintes ou d'irritants externes. Comme des participants à la direction des groupes opérationnels l'ont déclaré :

"Je peux signer des contrats pour d'importantes sommes d'argent, dans les centaines de milliers de dollars, pour que quelqu'un fasse quelque chose pour nous, pour assurer la formation, ou pour autre chose, mais je ne peux pas sortir et acheter une machine à écrire pour ma secrétaire, ni même acheter

un tableau à feuilles mobiles. Je ne peux pas obtenir les outils ou prendre les petites décisions dont j'ai besoin pour faire fonctionner les choses. Donnez nous les pouvoirs et les responsabilités des budgets qui permettent d'exécuter le programme".

- **Obtenir les bons encouragements**

Les gestionnaires doivent être prêts à prendre des risques calculés pour obtenir de meilleurs résultats (tirer des leçons de l'expérience). L'innovation doit être encouragée et récompensée, alors que les échecs ne doivent pas signifier le retour aux entraves. La recherche de meilleurs moyens de faire des choses disparaîtra rapidement si les fonctionnaires sont fustigés pour avoir commis des erreurs. Comme l'a dit un gestionnaire :

"C'est ce qui conduit à ce que j'appelle le syndrome de la "prudence" dans les ministères. Nous avons si peur de commettre une erreur et qu'un des organismes centraux s'en prennent à nous, que nous nous incrustons dans la bureaucratie au niveau du ministère - juste dans l'éventualité".

On devrait reconnaître et récompenser la créativité et le succès. Il devrait y avoir des normes élevées en matière d'excellence et on devrait récompenser et reconnaître (bien et rapidement) les gestionnaires qui dirigent dans l'esprit de FP 2000 (délégation, autorisation, attention aux ressources humaines, satisfaction des clients, téméraires, innovateurs).

V. CONCLUSIONS

Les politiques administratives et les politiques en matière de services communs du gouvernement doivent évoluer rapidement pour atteindre l'objectif de Fonction publique 2000 (FP 2000). Bien que les objectifs fondamentaux orientés sur l'économie, l'équité, la probité et l'uniformité dans l'ensemble de la Fonction publique doivent rester constants, les moyens de les atteindre doivent changer.

De l'administration à la gestion :

L'initiative FP 2000 accélérera le processus de changement dans les politiques administratives et les politiques de services communs déjà en cours au Conseil du Trésor. Ce passage de l'"administration" à la "gestion" devrait procurer une plus grande souplesse pour gérer en mettant l'accent sur les résultats. Ce changement dans la culture ministérielle

à l'échelle de la Fonction publique à pour but de fournir un meilleur service au public canadien.

Les principes énoncés ci-dessus doivent être considérés comme les facteurs déterminants pour l'évaluation de politiques administratives et de politiques de services communs visant à compléter des principes bien établis tels que la prudence, la probité et l'économie. La Fonction publique peut veiller à ce que les fonctionnaires aient les pouvoirs et les encouragements suffisants pour exécuter leurs programmes et servir le public de la meilleure façon possible.

Chapitre 2

Rôle des organismes de services communs

I. INTRODUCTION AUX ORGANISMES DE SERVICES COMMUNS

Un organisme de services communs (OSC) est un ministère, un organisme, une direction ou une division entièrement ou principalement engagée dans des activités centralisées afin d'appuyer le programme de ministères et d'organismes. Le rôle principal de l'OSC est la prestation de services au client de même que l'établissement de certaines normes de prudence et de probité.

Les services communs fournis par les OSC sont généralement divisés en deux catégories. (Par le passé, il y a également eu une catégorie "droit de refuser au premier niveau", mais qui a été éliminée) :

- Service commun obligatoire : un service que les ministères clients doivent obtenir d'un OSC.

- Service commun facultatif : un service que des clients peuvent obtenir d'un OSC ou d'un autre fournisseur. (Dans certains cas, les normes concernant les biens et services sont obligatoires, mais la sélection du fournisseur est facultative.)

II. OBSERVATIONS

Environ 40 services communs (se reporter à l'annexe 3) sont fournis par 12 OSC. La prestation de ces services entre dans le cadre de politiques administratives (se reporter à l'annexe 2) établies par le Conseil du Trésor. Les services sont également assujettis à diverses dispositions financières, y compris l'autofinancement et les crédits. Ces contrôles étaient à l'origine établis et appliqués aux OSC afin d'assurer que le gouvernement instituait des centres de compétences d'expert dans des domaines particuliers, tirait les avantages des économies d'échelle, encourageait les objectifs nationaux de façon conforme et maintenait un processus équitable, transparent et écartant le risque.

Le Groupe de travail reconnaît que le gestionnaire et les employés des OSC se consacrent à l'accomplissement des mandats actuels de leurs ministères et qu'ils travaillent avec assiduité et loyauté pour atteindre tous les objectifs qui leur ont été fixés. Néanmoins, une recherche approfondie dans le domaine de services communs a révélé que ces mêmes objectifs ont entraîné de nombreux problèmes organisationnels. En particulier, l'étude de la politique des services communs de 1985, le Groupe de travail Nielsen et maintenant le Groupe de travail FP 2000 ont tous conclus que les avantages visés des OSC n'avaient pas été suffisamment pondérés en fonction d'autres critères d'importance égale.

Ces critères comprennent :

- opportunité;

- service de qualité au client;
- incitation à fournir des résultats qui sont aussi efficaces que rentables; et,
- réponse souple aux exigences opérationnelles changeantes des ministères clients.

Au cours de récentes réunions du groupe d'étude organisationnelle, un participant a très clairement indiqué sa conception du niveau de contrôle que les OSC exercent sur un présumé ministère client :

> "Ils n'ont aucune idée de nos affaires ni de qui nous servons et de plus ils nous dictent ce que nous pouvons et ne pouvons pas faire dans l'exécution de notre programme. Le service qu'ils nous fournissent est basé sur un manuel de règlement, non pas sur le fait que ce service atteigne ou non les objectifs de notre programme".

Les valeurs et les objectifs de FP 2000 tels qu'énoncés dans le chapitre 1, tentent de rétablir l'équilibre de la relation entre les OSC et leurs clients. Ce but sera atteint en fournissant un milieu qui favorise des responsabilités et un rendement administratif amélioré dans l'ensemble de la Fonction publique avec une orientation particulière sur le service au public et l'amélioration de la productivité.

Le principe central de ces changements est que les objectifs de FP 2000 soient atteints de la meilleure façon possible en confiant autant de pouvoir que possible aux employés et aux gestionnaires, de même que par des ententes nouvelles ou plus souples entre les OSC et les ministères organiques. À cette fin, les services suivants sont déjà passés d'"obligatoires" à "facultatifs" :

- La fonction d'imprimerie d'ASC a été changée pour un statut entièrement "facultatif" à titre d'organisme opérationnel spécial à partir de 1992.
- Le système d'information de la gestion du parc automobile (décision du Conseil du Trésor sur la politique en matière de véhicule automobile d'ASC).

En outre, ASC a récemment augmenté ses délégations fondamentales aux ministères faisant passer les achats de 500 $ à 1 000 $ et à 2 500 $ lorsqu'ils étaient accompagnés d'exigences particulières en matière de rapport. Malgré ce changement, on reconnaît qu'on ne peut obtenir de succès sans dispositions similaires dans les ministères entre le bureau chef et les fonctions de personnel et les centres de responsabilité relativement à la prestation de services.

La réforme du cadre des services communs, bien qu'issue de principes généraux, entraîne d'importants compromis dans les objectifs gouvernementaux et les questions financières et administratives relativement complexes. Les groupes d'étude organisationnelle ont illustré ce point par l'observation suivante :

> "La décentralisation est excellente, mais quels sont les divers ministères qui entreprendront la coordination de certains objectifs nationaux tels que l'équité en matière d'emploi, le développement régional et 50 autres objectifs nationaux?"

D'après une analyse préliminaire de la situation, une enquête auprès des fonctionnaires dans l'ensemble du pays est conformément aux principes établis dans le chapitre 1, le Groupe de travail a examiné l'état obligatoire de tous les services communs et a recommandé les changements indiqués à l'annexe 3. Cependant, le Groupe de travail a conclu que la prestation de 4 services communs particuliers exige une attention et une analyse approfondies. Il s'agit des services suivants :

Disposition des biens de la Couronne :

Le Groupe de travail craint que les gestionnaires ne soient pa suffisamment encouragés à disposer des biens excédentaires. Dans le cadre du système actuel, les ministères doivent passer par la Disposition des biens de la Couronne à ASC pour disposer d'un bien ou même pour fournir un bien excédentaire à un autre ministère. Jusqu'à décembre 1989, aucun produit de la vente de tels biens ne revenait au ministère, mais était plutôt dépensé en frais de service d'ASC ou reversé au Trésor. La mesure dans laquelle la disposition de biens est découragée par les faits qu'ont relatés des gestionnaires dans les endroits éloignés et qui ont trouvé plus rentable de jeter des biens excédentaires ou voire, dans certains cas, les jeter dans les lacs parce que le coût de disposition était nettement supérieur aux recettes qui pouvaient en être tirées.

Un autre exemple qui a retenu l'attention du Groupe de travail était le cas d'un gestionnaire qui possédait un certain nombre d'ordinateurs désuets. Les bureaux de districts d'un autre ministère, qui ne pouvaient acheter des ordinateurs, voulaient utiliser ces ordinateurs. Cependant, lorsque le gestionnaire a demandé à son groupe des Services administratifs s'il pouvait donner ces ordinateurs à ce ministère, il a été informé que les ministères ne pouvaient transférer des biens sans les déclarer excédentaires. Dans ces conditions, le gestionnaire a estimé qu'il ne valait pas la peine de gaspiller du temps et des efforts pour poursuivre la démarche.

En décembre 1989, le gouvernement fédéral a annoncé que 30 p. 100 des produits de la vente des biens excédentaires serait remis aux

ministères sous la forme d'un crédit pour frais de service d'ASC. Malgré cette amélioration de la politique, le Groupe de travail estime que les gestionnaires ministériels devraient recevoir la pleine valeur du produit de la disposition et du transfert de biens et que des mécanismes doivent être établis pour permettre aux ministères d'échanger ou de vendre des biens directement au secteur privé ou à d'autres ministères.

Service central des voyages :

La nécessité d'un service central des voyages est mentionnée dans le cadre des progrès rapides dans la technologie moderne. Voici un exemple cité au cours d'une récente réunion du groupe d'étude organisationnelle :

> "Les voyages constituent une question intéressante. Des personnes comptent sur moi pour négocier un marché de centaines de milliers de dollars, mais, je dois passer par un service central des voyages pour obtenir un simple billet me permettant d'aller à Toronto".

D'après les cinq principes mentionnés dans le chapitre 1, le Groupe de travail a conclu que l'état obligatoire du service central des voyages doit être éliminé. Étant donné que le contrat du service central des voyages doit être renouvelé dans environ un an et demi, ce sera l'occasion d'examiner le besoin d'un service central des voyages.

Traduction :

Le Groupe de travail recommande que la traduction dans les deux langues officielles devienne un service facultatif, assujetti à une mise en oeuvre graduelle dans l'achat de services de traduction par des ministères. Toutefois, la prestation de services de traduction dans des langues internationales autres que les deux langues officielles, a toujours été considérée comme un service valable difficile à obtenir dans le secteur privé. Par conséquent, il devrait rester obligatoire.

Banque d'art :

Une évaluation de la Banque d'art a été récemment réalisée par le Secrétariat du Conseil du Trésor. L'évaluation recommandait que la location d'art devienne un service facultatif. La plupart des personnes enquêtées dans cette évaluation souhaitaient une plus grande souplesse dans la location d'art. Le Groupe de travail préconise davantage d'options dans la location d'art bien qu'ils continue à soutenir les objectifs du Conseil du Canada dans le rôle de la Banque d'art qui consiste à aider la collectivité artistique. Par conséquent, le Groupe de travail estime que la Banque d'art doit devenir un service facultatif.

Conséquences :

Étant donné que tout changement dans le statut des services communs demande l'approbation du Conseil du Trésor, le SCT devra entreprendre un examen des conséquences entraînées par le changement de statut de ces services communs afin d'assurer que tout changement est rentable pour le gouvernement fédéral.

III. RECOMMANDATIONS DÉTERMINANTES POUR LES SERVICES COMMUNS

Le Groupe de travail a proposé des changements à l'état d'un certain nombre de services communs. Ces changements sont indiqués à l'annexe 3. Conformément à la philosophie de FP 2000, le Groupe de travail recommande également que les principes suivants régissent le fonctionnement des services communs :

1. Afin de fournir aux employés un encouragement suffisant pour exécuter des programmes et fournir des services au public, que tous les services communs soient "rendus facultatifs si possible " (voir annexe 3). À cette fin, le Groupe de travail recommande que quatre services obligatoires (c'est-à-dire Disposition des biens de la Couronne, Centre des voyages, Traduction et Banque d'art) soient rendus facultatifs.

2. Que le SCT entreprenne une étude conjointement avec les OSC et les ministères sur la façon de rendre ces quatre services communs facultatifs de façon rentable.

Chapitre 3

Approvisionnements et Services Canada

I. INTRODUCTION A APPROVISIONNEMENTS ET SERVICES CANADA (ASC) A TITRE D'ORGANISME DE SERVICES COMMUNS.

ASC a été établi pour fournir les biens et services requis par les ministères. Cependant, au cours des vingt dernières années, ASC a été chargé d'un nombre croissant d'autres objectifs. Une grande partie, sinon la plupart, de ces objectifs étaient introduits en réponse à diverses questions (par exemple développement régional, équité en matière d'emploi, petite entreprise), souvent sans se préoccuper convenablement de l'incidence sur les coûts et les services. Le ministre d'ASC avec l'appui de ses collègues du Cabinet, tente actuellement de rationaliser les 40 ou 50 objectifs nationaux qui ont fait d'ASC une forme hybride d'OSC avec certaines responsabilités assimilables aux programmes.

II. OBSERVATIONS

On considère généralement qu'ASC possède un bon dossier de suivi dans le maintien de l'intégrité du processus d'approvisionnement (prudence et probité) et dans la réalisation d'économies en matière d'achats. Cependant, de récentes études telles que les études des services hiérarchiques d'ASC, le rapport du VG de 1989 et cette étude de FP 2000 indiquent qu'ASC s'est trop concentré sur ces deux aspects au détriment du service au client. Par conséquent, le ministère doit maintenant trouver un équilibre optimal entre ces deux aspects.

En particulier, les problèmes cernés à ASC concernent son rôle à titre d'intermédiaire. Même pour des articles de faible valeur pécuniaire par exemple, des ministères se trouvent dans l'impossibilité de traiter directement avec des fournisseurs pour discuter de leurs besoins. Un participant au groupe ministériel d'étude organisationnelle a déclaré :

> "Nous ne pouvons tout simplement pas obtenir le type de service que nous voulons. Les entreprises ne nous envoient même pas un catalogue parce qu'elles savent qu'avec le système d'appel d'offre d'ASC, nous ne prenons pas les décisions. Et si cela doit venir d'Ottawa, le représentant de l'entreprise n'obtiendra pas une commission couvrant le temps qu'il a passé avec nous".

Cette situation entraîne un manque de contrôle et un sentiment de désaffection du processus de consultation qui est nécessaire pour assurer que les fournisseurs éventuels comprennent les besoins des clients. Les ministères estiment qu'ils "font tout le travail" et qu'ASC est souvent une étape superflue dans le processus, particulièrement pour les articles de faible valeur pécuniaire et les produits spécialisés. Dans le dernier cas, on estimait qu'ASC apportait une très faible plus-value. Voici un bon exemple de cette situation :

> "Nous utilisons des manomètres très spécialisés pour la vérification des pipelines et nous savons exactement ce dont nous avons besoin. Il existe une base de fournisseurs très limitée et nous leur faisons part de nos exigences. ASC modifie ensuite notre cahier des charges pour répondre au processus d'appel d'offre et sollicite des soumissions à l'échelon national. Nous savons cependant qu'il n'existe que deux fabricants au Canada et qu'un seulement peut modifier la conception de son produit pour répondre à nos besoins. Quelle est la plus-value?"

Il est évident que les ministères aimeraient réaliser leurs propres transactions d'après les offres permanentes et un système de catalogage électronique. En outre, ils estiment être mieux qualifiés pour traiter plus efficacement les services spécialisés dans des cas où la compétence d'expert existe dans le ministère.

À l'opposé, la préoccupation régionale quant à une délégation accrue repose sur le nombre de ressources et de compétences d'expert dans les ministères. Un membre du groupe d'étude organisationnelle explique cette situation ainsi :

> "Nous n'avons pas de personnes en surplus pour le moment. Dans le meilleur des cas, nous y arriverons à peine. Si nous devons donc nous en tenir aux instructions et aux règlements tels qu'ils existent actuellement, nous devons appliquer le processus d'appel d'offre correctement, veiller à ce que les personnes ouvrent les soumissions correctement, nous devons avoir des corbeilles à soumission et un groupe d'observateurs, nous devons tout avoir et cela demande des années-personnes, mais nous ne les avons pas".

Un autre gestionnaire a déclaré :

> "Nous n'avons qu'une seule personne possédant la compétence d'expert requise. Si cette personne part ou tombe malade, tout s'arrête. ASC dispose de suffisamment de personnes formées pour combler ce type de lacune".

Une plus grande délégation de la part d'ASC demanderait une formation et des communications étendues avec des gestionnaires et des employés ministériels. Ce principe est particulièrement vrai lorsqu'ASC fournit un tampon contre diverses pressions - tant internes qu'externes. Ces pressions proviennent de sources très diverses, les fournisseurs, les régions, les impératifs de la politique commerciale et les objectifs nationaux entre autres. En cas de changements importants d'ASC, ces pressions ne disparaîtraient pas mais seraient appliquées directement aux ministères.

Une question secondaire concernant la délégation des pouvoirs de passation des contrats est la mesure dans laquelle la délégation

est répartie dans les ministères clients eux-mêmes. Actuellement, les bureaux régionaux d'ASC ont généralement une plus grande délégation que leurs clients qui doivent envoyer leur demande à leur propre administration centrale. Un gestionnaire régional donne un exemple qui illustre parfaitement les problèmes subséquents qu'il éprouve :

> "Nous trouverons souvent qu'une de nos exigences demande une approbation de la part du bureau central. La demande entre dans le processus d'acquisition d'Ottawa et nous finissons avec une compagnie d'une autre province fournissant un ordinateur personnel à notre bureau à Winnipeg. Le service après vente étant inexistant, bien que nous ayons pu l'assurer localement, nous aurions pu avoir un meilleur service".

Par conséquent, toute augmentation de la délégation par ASC demanderait une mesure correspondante dans les ministères afin d'en tirer un avantage. La question est approfondie dans le chapitre 5.

En ce qui concerne la question du mandat législatif d'ASC, ce dernier craint qu'une importante augmentation de la délégation sans système de contrôle puisse compromettre sa responsabilité ministérielle en vertu de la Loi sur les approvisionnements et services pour la gestion de l'approvisionnement gouvernemental. En vertu des lois actuelles, les pouvoirs ministériels accrus demandent des responsabilités accrues. La question réside dans la <u>façon</u> dont le ministère client peut être tenu responsable. De nombreux pouvoirs sont actuellement délégués par le gouvernement d'après la responsabilité au moyen de protocoles d'entente, de vérifications et de pénalités postérieures à une transaction dont aucune ne doit être nécessairement écrasante. ASC devrait utiliser ces méthodes plutôt que de contrôler les transactions.

Le rôle des organismes de services communs (et des organismes centraux) devrait consister à permette aux gestionnaires de prendre les bonnes décisions. Ce rôle s'étendra à leur fournir les bons outils, l'information nécessaire (par exemple les offres permanentes), à communiquer d'une façon efficace des objectifs généraux qui doivent être atteints dans le cadre de leurs opérations, et à fournir une formation et un soutien si nécessaire. ASC devrait devenir un organisme de services consultatifs en matière d'approvisionnement et d'information.

III. <u>AUTOFINANCEMENT</u>

Les frais de service pour l'approvisionnement peuvent également créés un volume énorme de frictions entre le ministère et ses clients. Mise à part la nature de la structure des frais, les clients ont toujours l'impression de devoir payer les frais pour un service qu'ils ne peuvent refuser qu'ils considèrent comme un appui à des objectifs qui dépassent leurs propres buts. Un gestionnaire régional du matériel a déclaré :

> "Il existe un principe relatif à cet autofinancement voulant qu'ASC, simplement parce que vous lui versez des frais, se sentira plus redevable envers vous. C'est un non-sens".

Relativement à la question de l'imputation de services obligatoires, un autre gestionnaire s'est plaint de la façon suivante :

> "Si je recours à ASC pour des contrats dans le cadre de ma propre limite déléguée, imposez-moi alors des frais pour me décourager à l'utiliser. Mais si je suis obligé de passer par ASC, ne me giflez pas en m'imposant 15 p. 100".

La frustration répandue relativement à la rigidité et aux anomalies évidentes de la structure actuelle des frais peut être responsable de l'étonnante attitude fortement négative envers l'autofinancement. (Par opposition, il y a très peu de plaintes au sujet de l'autofinancement de services facultatifs.)

Tant qu'ASC est dirigé par sa forme actuelle d'autofinancement destinée à optimiser des transactions pour financer ses opérations, ASC ne peut affecter de ressources nécessaires pour fournir une meilleure gestion des approvisionnements et une meilleure planification des acquisitions, et ne peut non plus déléguer un volume important de transactions sans perte grave de recettes. Par conséquent, il est nécessaire de changer le système actuel d'autofinancement afin de créer un système d'approvisionnements plus souple.

IV. VISION 2000

Afin de traiter ces domaines difficiles, ASC encourage un nouveau rôle pour le ministère dans lequel ASC deviendrait, dans une large mesure, un conseiller et un animateur en encourageant l'élaboration de systèmes communs, en encourageant le partage de l'information dans le gouvernement et en créant des outils opérationnels. Ce programme est appelé Vision 2000. Selon ASC, Vision 2000 mènera à l'introduction d'un système basé sur les technologies grâce auquel le client, le fournisseur et le personnel d'ASC peuvent agir réciproquement dans la mesure où les clients peuvent réaliser autant de leurs propres achats qu'ils le jugent souhaitable. En outre, ASC deviendrait un centre de compétences expert auquel les clients peuvent recourir pour effectuer des acquisitions au besoin.

Bien que le système ait pour but d'offrir une méthode automatisée de commande de même qu'une méthode de passation de contrats personnalisée sans papier, l'inclusion dans Vision 2000 de certaines acquisitions n'est pas prévue actuellement. Ces acquisitions comprennent les produits qui ne conviennent pas eux-mêmes à un système automatisé de commandes (par exemple produits

disponibles dans le commerce et achetés en petites quantités, ou produits qui sont suffisamment complexes pour justifier une passation de contrats à titre d'articles personnalisés).

ASC espère que finalement les clients seront en mesure de choisir d'entrer ou de sortir du système à divers niveaux de valeur pécuniaire ou de volume, pour diverses parties de leurs organisations ou à un emplacement géographique choisi, dans tous les cas au choix du client.

V. CONCLUSIONS

Les raisons fondamentales de l'établissement d'ASC - le besoin de promouvoir une solide compétence d'expert en matière d'approvisionnement et de tirer partie des économies d'échelle et de la gestion centralisée de l'approvisionnement (par opposition à la simple émission de contrats) - et les objectifs visant à appuyer la prudence et la probité ainsi que d'autres objectifs nationaux déterminants, restent valides. Cependant, la nature et le degré de satisfaction du client font clairement ressortir que certains changements sont nécessaires dans la méthode qu'ASC applique à son travail, dans les fonctions particulières qu'ASC remplit pour appuyer ses objectifs et, particulièrement, dans la façon dont il sert ses clients.

Par exemple, la nécessité d'assurer une plus grande compétitivité et ouverture dans le processus de soumission peut aboutir à une différence d'objectifs entre ASC et le client, dans lequel le client peut ne pas avoir acquis le produit dont il avait réellement besoin. Cependant, il est clair que des questions d'opportunité, de niveaux de service et de préoccupations régionales doivent continuer à être opposées à des économies d'approvisionnement et de coût total de durée de vie. L'achat en gros et la concurrence peuvent nettement produire d'importantes économies de même que la conservation de l'intégrité, de l'équité et de l'ouverture. Avec des dépenses d'approvisionnement de l'ordre de milliards, les économies pour le contribuable peuvent être importantes. La question touche la méthode permettant d'atteindre cet équilibre.

Des méthodes d'approvisionnement automatisées proposées dans le cadre de Vision 2000 d'ASC dans le but d'accentuer l'orientation sur le service aux clients, doivent se poursuivre. ASC doit fournir un service plus sensible et plus rapide, de façon à ce que les gestionnaires qui prennent des décisions considèrent ces méthodes comme une option valable permettant d'atteindre leurs objectifs. En outre, le système automatisé devrait libérer des ressources en années-personnes d'ASC et ainsi permettre de consacrer une plus grande attention à la gestion du système d'approvisionnement, de l'administration des contrats, de la planification de l'approvisionnement, de l'analyse, de la disposition, etc.

Le degré de délégation, la mesure dans laquelle les ministères prennent cette délégation en charge et l'automatisation des approvisionnements de faible valeur pécuniaire détermineront l'incidence sur la charge de travail régionale d'ASC. Actuellement, seulement un peu plus de 30 p. 100 des transactions régionales sont inférieures à 1 000 $, environ 54 p. 100 inférieure à 2 500 $. Les pourcentages comparables pour le bureau central d'ASC sont de 25 et de 28 p. 100. Étant donné que le pouvoir de prendre des décisions dans la Fonction publique se déplace vers le bas et à l'extérieur dans l'ensemble des ministères, il devrait y avoir de plus grandes possibilités pour les opérations régionales du client. D'autre part, l'extension du concept ouvert de soumission peut avoir tendance à contrer la régionalisation.

Dans un examen d'ASC, le Groupe de travail a été impressionné par les efforts produits par ASC pour revoir son rôle et proposer une vision pour les années 1990 qui changera et améliorera ces types et niveaux de services. On estime que les recommandations suivantes sont conformes et compatibles à cette direction. Le but est d'accroître la souplesse dont dispose les gestionnaires et les employés en matière d'approvisionnement tout en maintenant les avantages d'une fonction centrale d'approvisionnement les responsabilités et le mandat actuels d'ASC dans ce domaine.

VI. RECOMMANDATIONS DÉTERMINANTES CONCERNANT ASC

On recommande :

3. **Que le gouvernement et ASC s'engagent fermement à fournir, de façon progressive, une plus grande délégation du pouvoir d'achat au ministère, par type de biens et par client. Par conséquent, d'ici le 1er avril 1991, le niveau de base de délégation à des ministères clients passera de 1 000 $ à 2 500 $. Au cas où le système mentionné dans la recommandation 4 ne puisse être mis en oeuvre pour une raison donnée, la délégation augmentera à 10 000 $ d'ici le 1er avril 1994.**

4. **Qu'au cours des 4 prochaines années, ASC établisse une méthode d'approvisionnement dans laquelle ASC fournit à des ministères un accès illimité à un système basé sur la technologie qui permet aux clients d'assurer une plus grande partie de leurs propres achats. Pour le moins, le système doit fournir l'accès électronique aux offres permanentes et à d'autres transactions contractuelles fondamentales, de même qu'à une collecte de données suffisantes pour qu'ASC puisse remplir ses fonctions et ses responsabilités. En effet, ce procédé fournirait au ministère une délégation pour ainsi dire illimitée lui permettant de réaliser ses propres transactions en utilisant l'information et les ententes contractuelles préalablement approuvées fournies par ASC.**

5. Outre ce qui a été mentionné ci-dessus, qu'ASC envisage un certain nombre d'initiatives à court terme ayant comme but principal de réorienter ASC plus franchement vers le service au client et la satisfaction du client. Ces initiatives pourraient comprendre :

   5.1 Qu'ASC, pour des exigences hautement spécialisées ou relativement particulières, fournisse immédiatement une délégation plus significative et sélective aux ministères clients, selon le type de biens et le client.

   5.2 Établir un système de cartes de crédit afin d'éliminer le procédé de réquisition et les écritures de facturation, et pour faciliter la collecte de données.

   5.3 Établir des portefeuilles de clients, au moins pour les utilisateurs intensifs.

   5.4 Établir un moyen simple de traiter de l'approvisionnement à faible valeur monétaire pour l'approvisionnement d'articles en magasin.

6. Qu'ASC établisse et maintienne un centre de compétence d'experts dans lequel des ministères peuvent réaliser des acquisitions telles que requises, obtenir des conseils et recevoir une aide relative à des problèmes.

7. Qu'ASC élabore des propositions, dans une période d'un an, d'une nouvelle méthode devant remplacer le système existant basé sur les revenus, afin de promouvoir un système d'approvisionnement rentable et de réduire les coûts de facturation interne. Tout nouveau système doit tenir compte du nouveau rôle et des nouvelles fonctions d'ASC en vertu du régime proposé ci-dessus.

Chapitre 4

Travaux publics Canada

1. INTRODUCTION À TPC À TITRE D'ORGANISME DE SERVICES COMMUNS

Il est essentiel que le ministère des travaux publics (TPC) soit efficace pour le fonctionnement de tous les ministères. À titre de propriétaire, il incombe à TPC de fournir des installations essentielles pour la santé professionnelle et personnelle des fonctionnaires et pour la prestation de services aux clients des organismes locataires. À titre d'organisme de services, la compétence professionnelle de TPC est essentielle dans la planification, l'acquisition, la conception, la construction et l'exploitation du portefeuille large et diversifié d'installations et de terrains fédéraux servant à l'exécution de programmes gouvernementaux.

Par suite des résultats obtenus par divers groupes d'étude et de travail, TPC a été dans un constant état de réforme depuis environ 25 ans, ce qui a entraîné un certain nombre de nouvelles initiatives de gestion. Depuis 1986, avec le soutien du Cabinet et du Conseil du Trésor, TPC a été séparément engagé dans la mise en oeuvre d'un programme de réforme massif, cohérent et intégré, axé sur l'amélioration de ses services aux clients et aux locataires, de son efficacité organisationnelle et de son engagement envers ses propres employés. La réforme a englobé une redéfinition du rôle et de la structure des programmes de TPC, une restructuration organisationnelle fondamentale, le passage de nombreuses opérations financières d'un mode de crédit à un mode d'autofinancement et l'ensemble des méthodes de passation de contrats. Bien que les éléments structurels de la réforme aient été mis en oeuvre et qu'ils soient maintenant à l'étape de la mise au point, le changement culturel requis - à l'égard d'un meilleur service au client et au locataire et à l'égard d'une forme commerciale d'exploitation - prendra plus de temps.

Le Groupe de travail appuie l'orientation des réformes de TPC pour améliorer sa réceptivité à la prestation de services et aux besoins du client. Cependant, le Groupe de travail estime qu'il existe des domaines particuliers de la réforme qui devraient être accélérés et mis au point afin de fournir une plus grande autonomie aux organismes locataires de TPC et une plus grande possibilité de choix pour les utilisateurs des services d'architecture et de génie (A et G) de TPC.

II. AUTONOMIE DU LOCATAIRE - PROGRAMME DES BIENS IMMOBILIERS

Dans le système fédéral, l'"administration" de programmes spéciaux des biens immobiliers est affectée aux ministères utilisateurs et l'"administration" d'installations générales de bureau mises au service des ministères est affectée à TPC et gérée par le biais de son programme de biens immobiliers. (Les organismes chargés de l'administration sont appelés "responsables" et possèdent les attributs de la propriété; les organismes logés dans les édifices de TPC sont appelés "locataires".)

Le programme de biens immobiliers de TPC est particulièrement névralgique étant donné qu'il comprend l'administration centrale de tous les ministères, les lieux de travail d'environ deux tiers des fonctionnaires, les points de service de nombreux programmes avec un volume élevé de clients utilisateurs (EIC, CNRC, SBESC,). Ces installations sont également très visibles étant principalement installées dans des zones urbaines avec presque 50 p. 100 du portefeuille immobilier dans la Région de la Capitale nationale. Les objectifs du programme consistent à fournir des milieux de travail sécuritaires et productifs pour les locataires tout en optimisant les investissements en éléments d'actifs de biens immobiliers. Le programme doit également envisager sa contribution à des objectifs plus vastes tels que la "présence fédérale" et le développement économique dans des collectivités locales.

Dans le cadre de ce programme, TPC joue le rôle de propriétaire chargé de l'acquisition et de la gestion des installations alors que les ministères utilisateurs tiennent le rôle de locataires chargés d'indiquer leus exigences et demander des rénovations aux propriétaires. La plupart des locataires sont logés "sans frais", alors que TPC reçoit des fonds pour des immobilisations et de F&E pour des édifices appartenant à la Couronne et pour les paiements d'édifices loués. Cependant, les locataires reçoivent des fonds pour des "services locatifs" qui ne sont pas basés sur des changements intérieurs apportés à l'édifice pendant l'occupation et il dispose des pleins pouvoirs sur la façon dont les fonds des services locatifs sont affectés. Cependant, comme dans le cas de relations privées normales propriétaires-locataires, TPC (le propriétaire) doit approuver des changements et fournir les services locatifs en utilisant son propre personnel ou des entrepreneurs sous sa direction. Par le passé, le programme a été étroitement contrôlé par le Conseil du Trésor en raison de la sensibilité publique à l'égard de la qualité et à la quantité d'installations de bureaux fournies aux fonctionnaires. Depuis le 1er janvier 1989, le CT a délégué le pouvoir à TPC en ce qui concerne la politique et les normes de logements et a accru les pouvoirs en 5 volets de TPC pour des locations à bail concurrentielles. Au cours de la dernière année, TPC a délégué au plan interne davantage de ses pouvoirs accrus obtenus du CT à ses opérations régionales afin de permettre à son personnel de mieux servir les locataires.

Malgré ces changements, le Groupe de travail a constaté une certaine frustration du client à l'égard du système, particulièrement face à la lenteur de la réponse de TPC dans l'acquisition d'installation, le processus coûteux et écrasant permettant d'effectuer des rénovations dans le cadre des services locatifs, la location et la qualité de certaines installations et l'absence de contrôle sur la qualité des services de nettoyage en général.

III. PRÉOCCUPATION DES GESTIONNAIRES

Les citations suivantes illustrent certains des points de vue exprimés par des gestionnaires relativement aux problèmes de prestation de services du programme de biens immobiliers de TPC :

"Un des principaux problèmes est survenu lorsque nous avons eu besoin de nouveaux espaces. TPC n'est pas en mesure de répondre suffisamment rapidement. Les points que nous devons suivre et le fait que nous ne puissions même pas parler à l'agent immobilier."

"TPC est un piètre propriétaire et il est encore pire comme gestionnaire de la location. Nous finissons par devoir gérer nos propres locations à bail. Le système n'apporte aucun soutien. Nous devons presque passer par la Loi sur l'accès à l'information pour obtenir un exemplaire du bail de notre édifice."

"Les ministères sont toujours obligés de justifier des choses de façon continuelle. Nous avons besoin d'espace pour des tables à dessin ou d'espace pour rencontrer des clients. La réponse de TPC est vous n'avez pas droit à une salle de réunion pour les clients. Je suppose que nous n'avons pas le droit d'avoir des clients."

"Nous avons besoin de déménageurs de façon pressante et ce service doit être imparti par TPC. Nous ne pouvons le faire nous-mêmes. Il n'est question que d'environ 500 $ peut-être, par jour et pour deux hommes, par exemple. Pourquoi devons-nous passer par TPC au coût de 500 $ pour engager deux hommes? Et TPC ne fera pas un appel téléphonique. Il doit voir la véritable demande."

"J'ai souvent eu l'impression que les imputations de TPC étaient ridicules. J'ai voulu faire construire un comptoir et je ne savais pas que je devais passer par TPC. Mais TPC a alors déclaré que cela coûterait 3 000 $. Je l'ai fait construire par quelqu'un d'autre au coût de 600 $. J'ai presque été renvoyé, mais j'avais économisé 2 400 $."

"Pour commander un moniteur à TPC, celui-ci nous compte 15 p. 100 et il passe alors un marché par l'intermédiaire d'ASC qui lui charge 4 p. 100. La transaction lui rapporte donc 11 p. 100 parce que nous avons commis l'erreur d'envoyer la demande à TPC en premier lieu."

"Au lieu de dire à TPC ce que nous voulons, pourquoi ne pas simplement le dire à l'entrepreneur?"

"En ce qui concerne les services locatifs, notre ministère estime posséder une grande compétence étant donné que nous avons 450 bureaux dans l'ensemble du pays. Nous pensons pouvoir nous en occuper nous-mêmes."

IV. CONCLUSIONS

Le Groupe de travail reconnaît la difficulté inévitable que pose la relation propriétaire/locataire dans le meilleur des cas, et que la réforme mise en oeuvre en 1989 a dans de nombreux cas encore affectée des opérations journalières de TPC et des locataires. Deux changements mis en oeuvre par suite des recommandations à court terme du Groupe de travail devrait aider TPC à fournir des services plus sensibles aux clients. Le changement dans la définition de "contrats compétitifs" pour inclure les cas pour seulement une soumission reçue de la part d'un soumissionnaire publique, éliminera le besoin d'obtenir l'approbation du CT pour de nombreuses petites locations à bail. De même, les changements dans la définition de "compétitif" pour des contrats de service de non-consultation pour inclure "meilleure valeur" de même que "moindre coût" fournira de plus grandes possibilités d'engager de meilleurs entrepreneurs de nettoyage de qualité.

Bien que ces changements améliorent l'exécution du programme, le Groupe de travail conclut que des réformes additionnelles sont nécessaires si les gestionnaires du programme doivent avoir la capacité d'assurer que leurs exigences sont satisfaites de façon opportune. Ces réformes devraient prendre place dans deux secteurs - la priorité que TPC accorde pour répondre aux besoins de location des locataires et la souplesse accordée aux locataires pour assurer des services locatifs.

Dans son mandat visant à fournir des espaces productifs pour les locataires et à optimiser l'investissement dans son portefeuille, TPC est souvent pris entre deux objectifs contradictoires. À l'occasion, la pression exercée sur TPC pour remplir des installations libres appartenant à la Couronne peut l'emporter sur les besoins des locataires en matière d'emplacement pour servir des clients. Accorder la priorité aux besoins du locataire en matière d'emplacement peut accroître les coûts du programme de TPC, mais le contraire est un cas d'économie dans un programme de soutien tout en produisant des résultats ne sont économiques ni pour l'organisme organique ni pour le public. Accorder la priorité aux exigences des locataires en matière d'emplacement conférera une responsabilité spéciale aux locataires d'exercer une discipline et de faire preuve de discrétion dans la formulation claire des besoins.

Il n'y a pas de formule unique pour fournir une autonomie accrue du locataire concernant des services locatifs. Les situations varient largement selon l'importance et les capacités du locataire, selon qu'il s'agisse d'édifices appartenant à la Couronne plutôt que d'édifices loués, d'édifices avec un seul occupant plutôt que

d'édifices avec plusieurs occupants, et d'emplacements éloignés plutôt que d'emplacements urbains.

Plutôt que de créer une formule unique ou que de concevoir un seul financier particulier, le Groupe de travail pense que les locataires et TPC devraient élaborer des solutions propres à l'édifice et aux locataires basées sur le rôle des deux parties comme suit :

- Le propriétaire (TPC) devrait assumer l'entière responsabilité de fournir l'installation requise et de maintenir son intégrité organisationnelle. Le propriétaire devrait approuver ou vérifier a posteriori tous les changements apportés aux cadres intérieurs de l'installation et assurer l'intégrité structurelle et veiller à ce que d'autres normes techniques soient respectées.

- Le propriétaire devrait assurer que les dispositions administratives sont en place (par exemple offres permanentes) pour permettre aux locataires d'organiser des services locatifs que le locataire souhaite exécuter directement ou d'engager les services immobiliers de TPC pour fournir des services locatifs rapides et efficaces pour le compte du locataire.

- Le locataire devrait être chargé et avoir le choix de déterminer l'autonomie et le pouvoir qu'il souhaite dans cette relation en vue d'exécuter des services locatifs. Le locataire devrait être responsable des normes et des procédés techniques établis suivants lorsqu'il exécute des services locatifs directement et pour obtenir l'approbation requise du propriétaire.

Bien que les locataires aient le pouvoir de passer un contrat directement pour des services locatifs en vertu de ces recommandations, cela ne réduirait pas la responsabilité des locataires devant suivre les méthodes d'appel d'offre publique du gouvernement. Actuellement, pour des contrats de construction supérieurs à 60 000 $, un avis public (journaux, périodiques) sont utilisés et devraient continuer à l'être. Pour des contrats inférieurs à 60 000 $, TPC utilise son système ACCORD (Administration et contrôle de contrats et données régionales) qui est une méthode informatisée permettant de créer de courtes listes d'offre d'entrepreneur. Le Groupe de travail estime que le système ACCORD devrait être conservé dans les nouvelles ententes, mais lorsque cela convient, les locataires devraient avoir un accès direct au système.

TPC a demandé si ACCORD devait être rendu obligatoire pour le ministère responsable qui assure actuellement leurs propres services similaires de passation de contrats. TPC a noté

qu'actuellement, le système ACCORD fournit des possibilité aux entrepreneurs de travailler avec le gouvernement à un niveau de "sécurité" dans le processus de passation de contrats. Il règne également une certaine confusion quant aux rôles relatifs futurs de TPC et d'ASC dans cette passation de contrats, particulièrement en fonction du modèle Vision 2000 d'ASC. Il s'agit d'un domaine qui devrait être examiné par le Secrétariat du Conseil du Trésor et les ministères concernés.

V. SERVICES D'ARCHITECTURE ET DE GÉNIE (A et G)

Les services d'architecture et de génie (A et G) sont un des services immobiliers fournis par le programme des services de TPC. Sauf en ce qui concerne les services d'A et G, tous les autres services importants sont désignés comme facultatifs en vertu de la politique des services communs du CT.

Les services A et G de TPC sont chargés de fournir des services professionnels et techniques pour la conception, la construction et la gestion de projets d'insertion et d'infrastructure fédérale. Dans la plupart des cas, TPC fonctionne comme un gestionnaire de projet clés en mains pour ses clients employant des professionnels de secteurs privés pour réaliser la majorité des fonctions de confection et des entreprises privées pour la réalisation de toute la construction.

En 1987-1988, dans le cadre du programme de consolidation d'A et G approuvé par le Cabinet, quelque 900 membres du personnel professionnel, technique et administratif chargés du travail d'A et G à EC (Parcs), TC (AIR) et AINC, étaient transférés à TPC. En outre, tous les services de TPC étaient convertis à partir du 1er avril 1988, d'un recouvrement partiel du coût à un autofinancement complet en utilisant des structures de tarifs (basées sur le marché) approuvées par le Conseil du Trésor, les ministères recevant des enveloppes augmentées pour régler leurs nouvelles dépenses. Au cours des dernières années, A et G de TPC et ses clients se sont adaptés aux changements administratifs, financiers, organisationnels et culturels nécessaires pour faire fonctionner une entreprise d'un milliard de dollars et de 2 300 employés sur une base commerciale.

Un autre domaine important de réforme pour A et G de TPC a été l'utilisation, depuis le 1er avril 1989, du système de sélection et d'évaluation préalable des qualités d'experts-conseils (SPEC) comme procédé de passation de contrats pour des architectes, des ingénieurs et d'autres professionnels touchant au domaine immobilier. Il s'agit d'un système équilibré qui protège le principe du droit public aux possibilités de soumissionner pour des marchés gouvernementaux, fonctionne de façon efficace et minimise le parrainage bureaucratique et politique.

Les clients de TPC acceptent sa compétence technique et son besoin de gérer de grands projets. Des préoccupations du ministère responsable sont axées sur le coût et l'opportunité de la réponse de TPC pour des attributions plus petites. Les organismes responsables considèrent qu'ils sont souvent en mesure de gérer de petits projets et la passation de contrats de construction connexe qui ne demandent que des conseils de la part d'A et G et estiment qu'aucune valeur n'est ajoutée par le projet de TPC et la gestion du contrat dans ces circonstances.

La possibilité de changer des services d'A et G du statut obligatoire à facultatif a été discutée avec TPC. Pour diverses raisons, TPC n'appui pas le changement à ce stade. TPC a soutenu que de plus petits projets sont nécessaires pour la formation du personnel; que les services facultatifs entraîneraient des pressions pour rétablir des groupes techniques dans les ministères; que la possibilité du choix éroderait progressivement la capacité de TPC de maintenir un centre de compétence d'A et G disponible pour régler les exigences uniques du gouvernement; et, que même si les ministères utilisaient le système SPEC de TPC, il y a suffisamment de pouvoirs dans l'utilisation de ce système pour entraîner certains risques de problèmes relatifs à la passation de contrats.

Le Groupe de travail a tenu compte des préoccupations du TPC, mais a conclu que des petits projets d'A et G sont un irritant important pour les clients et que les raisons invoquées par TPC ne sont pas suffisantes pour maintenir le statut obligatoire des services d'A et G. Le Groupe de travail estime que certains des risques associés au passage à un service facultatif ne peuvent être compensés par l'utilisation du système SPEC et assurer que les ministères l'utilise convenablement. En outre, le Groupe de travail estime que TPC surestime l'incidence de son organisation sur le passage de services obligatoires à des services facultatifs. Il est probable que la plupart des ministères continueront à utiliser TPC soit parce que ce procédé est plus facile, soit parce qu'il ne nécessite pas le déploiement d'un personnel ministériel peu nombreux afin de gérer les services. Les domaines dans lesquels les ministères entreprendront le plus probablement de travail sont les besoins réduits ou spécialisés en matière de projets où les capacités de TPC ne sont pas très fortes. Finalement, le Groupe de travail pense que grâce au retrait d'un grand nombre de ces irritants, la relation entre TPC et le ministère s'améliorera et que TPC sera en mesure de concentrer son énergie sur les fonctions d'A et G à valeur ajoutée les plus essentielles.

Cependant, le Groupe de travail reconnaît que pour fonctionner dans un milieu plus compétitif, TPC peut demander des "libertés" spéciales dans le cadre des politiques actuelles de gestion gouvernementales. En outre, si la libération des années-personnes mise en oeuvre dans l'ensemble du gouvernement, le Conseil du

Trésor peut devoir établir des règles spéciales pour restreindre la croissance des organisations ministérielles d'A et G. Le Groupe de travail conclut que le plein choix est préférable, bien qu'il conserve le principe de la passation de contrats centralisée pour des professionnels privés d'A et G.

VII. RECOMMANDATIONS

Le Groupe de travail recommande :

8. Que les opérations du programme de propriété véritable soient "révisées pour fournir davantage de souplesse et d'autonomie locatives dans les relations propriétaire-locataire, c'est-à-dire :

   8.1 élaborer des normes locatives bilatérales particulières qui donnent la priorité aux exigences locatives du locataire, relativement aux fonctions qui fournissent un service direct au public;

   8.2 fournir à des locataires le choix d'assurer des services locatifs, soit directement avec des entrepreneurs, soit par TPC, à condition que TPC conserve le niveau minimal de contrôle nécessaire pour protéger l'intégrité structurelle de ces bâtiments;

   8.3 redéfinir des services locatifs afin d'inclure autant d'activités que possible dans cette catégorie et transférer des fonds pour ces domaines additionnels, de TPC aux locataires;

   8.4 conserver l'ACCORD (Administration et contrôle et données régionales) comme système obligatoire pour de petits marchés de construction et de service, mais en l'adaptant de façon à ce que les locataires aient accès au système lorsqu'ils désirent conclure un marché directement.

9. Que les opérations des services d'A et G de TPC soient désignées "facultatives" en vertu de la politique des services communs du Conseil du Trésor à partir du 1er avril 1992, à condition que :

   - le système SPEC (Sélection et évaluation préalable des qualités d'experts-conseils) soit la seule méthode d'engagement de professionnels du secteur privé pour les services d'A et G;

   - le gouvernement assure que des ministères n'utilisent pas le statut "facultatif" pour créer des organisations internes d'A et G.

Chapitre 5

Gestion ministérielle

I. INTRODUCTION À LA GESTION MINISTÉRIELLE

Les travaux du Groupe de travail sur les politiques administratives et les services communs ont tout d'abord mis l'accent sur le rôle des organismes centraux et des ministères de service. Au fur et à mesure que notre travail progressait, il devenait évident que les gestionnaires tenaient également leurs propres ministères responsables d'une grande partie des problèmes qu'ils ressentaient dans leurs fonctions de gestion.

Les thèmes de délégation inadéquate à l'intérieur des ministères et de communication insuffisante des nouvelles options de politiques sont ressortis dans les sondages effectués par le secrétariat du Groupe de travail 2000 auprès des conseils régionaux. Ces questions ont également été soulevées dans diverses réunions organisées par Paul Tellier, John Edwards et le personnel du Secrétariat. Finalement, ces problèmes ont souvent été mentionnés dans les réunions des groupes d'étude organisationnelle tenues par le Groupe de travail dans l'ensemble du pays en mai 1990.

Tout en démontrant une attitude très positive vis-à-vis de l'accroissement des responsabilités dans des domaines tels que les contrats, les acquisitions et les services communs, les gestionnaires étaient très prudents face aux conséquences que ces changements pourraient avoir sur les ressources. Nombre d'entre eux se sont demandés si leurs bureaux, relativement petits, pourraient effectivement tirer plein parti de leurs responsabilités accrues, et ils ont souligné le besoin pressant d'accompagner ces changements de moyens de communications et de formation efficaces.

L'un des gestionnaires du groupe d'étude organisationnelle s'exprimait en ces termes :

> "J'aimerais appuyer ce que les autres ont dit et attirer votre attention sur deux points particuliers. Le genre de changement dont on parle est un changement fondamental du style de gestion dans la fonction publique fédérale. Il ne s'agit pas ici de jouer avec le système et de transférer la bureaucratie d'un organisme central à un autre endroit (par exemple, un ministère). Il s'agit ici d'un véritable changement en profondeur. Si les gens ne sentent pas et ne comprennent pas cette nuance, alors ça ne marchera pas."

Si les ministères ne fournissent pas un effort considérable pour revoir la façon dont ils élaborent leurs propres pratiques et méthodes de gestion, un grand nombre des objectifs de FP 2000 ne seront pas atteints dans les domaines des politiques administratives et des services communs.

II. RÉTROACTION DES GESTIONNAIRES

Les participants des groupes d'étude organisationnelle ont énoncé quatre grandes questions touchant à la gestion ministérielle.

Quatre grands problèmes

1. La culture de la gestion dans un ministère

Le problème le plus envahissant qu'ont reconnu les gestionnaires est l'existence dans la plupart des ministères d'une culture, caractérisée par la présence de règlements et l'absence de risques. De nombreux facteurs viennent contribuer à cette culture, tous particuliers au secteur public:

- les politiques des organismes centraux ont, jusqu'à présent, encouragé dans les ministères une orientation axée sur le contrôle et la conformité, par opposition à l'obtention de résultats ou la réalisation d'objectifs de programme;

- les sous-ministres et les administrateurs supérieurs, dont l'emploi du temps fait l'objet de tant de pression, ont tendance à se servir d'équipes ministérielles pour exercer la surveillance nécessaire pour leur éviter, ainsi qu'au ministre, les situations fâcheuses, et pour répondre aux besoins des organismes centraux;

- à cause du milieu en vase clos qu'est le gouvernement, les erreurs font l'objet d'une grande publicité et le ministre ou les gestionnaires supérieurs peuvent être obligés d'en répondre. À cela viennent s'ajouter le rapport annuel du Vérificateur général et les rapports internes de vérification qui, en général, conseillent l'établissement d'un plus grand nombre de contrôles et de règlements plutôt que de trouver des domaines où les règlements pourraient être simplifiés;

- dans le passé, la réaction typique du gouvernement (organismes centraux et ministères) face aux problèmes était de créer de nouvelles règles ou de nouveaux contrôles limitant les pouvoirs de tout le monde, et de renforcer ouvertement la culture caractérisée par l'absence de risques.

À cause de certaines de ces tendances observées dans le gouvernement, les gestionnaires et les employés ont souvent le sentiment que l'innovation n'est pas récompensée et qu'on les décourage systématiquement de créer des "problèmes" que quelqu'un à des niveaux supérieurs serait obligé d'expliquer. Pour aller au-delà de cette culture basée sur l'absence de risques et vaincre la

crainte des erreurs, il faudra faire preuve d'un leadership et d'un dévouement continus à l'intérieur des ministères.

2. Le besoin de rationalisation des changements parallèles dans les organismes centraux et les organismes de services

Le Conseil du Trésor a déjà entrepris de rationaliser et de réduire les règlements administratifs. Si les recommandations formulées par ce Groupe de travail sont toutes mises en oeuvre, le rôle des organismes de services communs changera considérablement. Le défi des prochaines années sera de voir les ministères suivre cette même route. Beaucoup de ministères préparant leur protocole d'entente dans le cadre de l'APRM ont constaté qu'un grand nombre des irritants auxquels ils devaient faire face étaient causés par leurs propres règlements et n'avaient que peu de rapport avec les exigences du Conseil du Trésor ou de quelqu'autre organisme central.

Au cours des discussions des groupes d'étude organisationnelle, les gestionnaires d'Ottawa et des régions se sont inquiétés du fait que les ministères ayant obtenu l'accroissement de leurs responsabilités étaient peu motivés à les déléguer vers le bas et avaient tendance à recréer des "mini-Conseils du Trésor".

La plupart des participants aux discussions des groupes d'étude organisationnelle ne savaient toujours pas qu'avec les récents changements survenus à ASC, le niveau d'autorisation des acquisitions était passé de 1 000 $ à 2 500 $. Beaucoup d'entre eux n'étaient pas au courant des accroissements de responsabilité et des options offertes aux ministères dans le cadre de FP 2000 dans des domaines tels que les contrats, la réception et la sécurité. Ils n'avaient pas non plus entendu parler des déréglementations mises en vigueur par le Conseil du Trésor il y a plus d'un an et de la présentation en décembre 1989 d'organismes opérant de façon particulière. Certains se sont inquiétés du fait que les changements survenus en mars dans le cadre de FP 2000 se déroulaient dans les bureaux centraux mais que les opérations régionales n'en profiteraient pas.

Les participants de plusieurs groupes d'étude organisationnelle ont remarqué que les processus internes d'acquisition avaient été simplifiés avant que les ministères puissent réellement bénéficier de leur accroissement de responsabilités. Cela se traduisait par la réduction du nombre de signatures et de niveaux d'autorisation exigés, et du nombre de personnes devant vérifier un document avant qu'il ne puisse passer à l'étape suivante. À propos des contrats et des acquisitions, les participants étaient en faveur de l'accroissement de délégation mais soulignaient que ces accroissements n'étaient qu'une des façons (bien qu'importante) de répondre efficacement aux besoins du ministère.

Dans de nombreuses réunions, les participants estimaient que les ministères pourraient faire des progrès significatifs en simplifiant au maximum leurs procédures, en réduisant les écritures administratives, en éliminant la lourde chaîne de responsabilités, en se débarrassant de tous les obstacles, en éliminant et en évitant le chevauchement de tâches et les vérifications excessives du travail à chaque étape du processus. Deux gestionnaires supérieurs régionaux s'expriment en ces termes:

> "J'ai une belle feuille de délégations d'autorité de mon ministère, qui couvre tout. Pourtant, je ne peux pas vraiment dépenser un sou sans demander l'autorisation d'une autre personne ou d'un comité du ministère."
>
> "Je pense que le vrai problème dans la plupart des régions vient de nos propres ministères et de cette horrible tendance à tout garder à Ottawa." "À cause de la mainmise sur les responsabilités, les régions ont un pouvoir d'impartition très limité. Il me semble que tout cela ne marchera pas à moins que tout le foutu système ne soit nettoyé...Éloignons-nous des contrôles nationaux."

Un autre élément de frustration des organismes de services survient lorsqu'à cause du système de délégation de leur propre ministère, il leur est très difficile d'exercer leurs responsabilités vis-à-vis d'un client régional ou de district parce qu'ils doivent obtenir (même pour une petite somme) l'autorisation d'un bureau central dans une région ou à Ottawa.Pour éliminer certains de ces problèmes, les gestionnaires ont fortement appuyé le principe d'une large diffusion des conclusions et des recommandations de FP 2000 par l'intermédiaire des médias, des publications du Conseil du Trésor et celles des divers ministères. Ils ont suggéré que le personnel des organismes centraux offrent des séances d'information dans tous les bureaux régionaux du pays et que des programmes de formation soient élaborés aussi souvent que possible pour aider les ministères et les gestionnaires à mieux s'adapter aux changements.

3. Obstacles au changement: répercussions sur les ressources

Dans nos groupes d'étude organisationnelle, les participants se sont énormément préoccupés des répercussions qu'une plus grande délégation de pouvoirs peut avoir sur les ressources, et des conséquences possibles sur le développement des spécialisations et les besoins en formation à l'intérieur des ministères. En général, ils étaient en faveur de plus de souplesse et de responsabilité pour l'impartition, les acquisitions et certains autres domaines, mais faisaient preuve d'une plus grande prudence que ce à quoi le Groupe de travail se serait attendu. Ils se préoccupaient réellement, compte tenu des ressources à leur disposition, de leur capacité à effectuer un plus grand nombre de fonctions. Dans certains cas, les gestionnaires faisaient remarquer qu'ils aimeraient avoir un plus grand pouvoir d'acquisition, mais qu'ils

auraient malgré tout tendance à recourir à ASC parce qu'il y avait là les années-personnes et les spécialisations qu'il serait difficile de reproduire au niveau ministériel. Voici certains de leurs commentaires:

> "S'ils augmentent le pouvoir des ministères, nous aurons plus de travail...cela prend un certain temps avant que les gens puissent offrir des conseils et proposer des solutions de rechange."
>
> "C'est toujours bien de voir qu'on donne quelque chose aux ministères et que les ministères le prennent, mais cela signifie aussi un certain volume de travail. Nous devons respecter les règles telles qu'elles sont appliquées en ce moment à ASC, nous devons faire les soumissions correctement... et cela demande du personnel et de l'expérience que vous n'avez pas dans les ministères." (Winnipeg)
>
> "C'est très bien de décentraliser les contrôles, mais si les années-personnes ne viennent pas avec la décentralisation, vous ne rendrez pas les choses plus efficaces - peut-être même ferez-vous le contraire - parce que nous n'avons tout simplement pas le personnel pour appliquer tout ça. Si vous transférez les contrôles et les responsabilités, vous devez également transférer les années-personnes." (Halifax)
>
> "J'espère qu'ils seront prudents et qu'ils examineront les conséquences des changements avant de les faire. Sachez quelles sont les ramifications à l'intérieur des ministères, et combien d'années-personnes et de dollars seront nécessaires pour faire le travail dans les ministères."

Compte tenu de ces préoccupations, il sera important que le gouvernement et les ministères fédéraux reconnaissent les répercussions qu'entraînera l'accroissement des responsabilités et des délégations sur les ressources existantes. Bien qu'il soit sans conteste rentable de réduire les écritures administratives et le nombre d'organismes engagés dans des acquisitions et des dépenses en services locatifs de faible valeur pécuniaire, il faut cependant noter que les effectifs de nombreux groupes de soutien ont été réduits, de sorte qu'il serait très difficile d'augmenter leur charge de travail sans réduire les opérations d'autres secteurs.

4. Le rôle des gestionnaires et des groupes de soutien ministériels.

La plupart des participants des groupes d'étude organisationnelle estimaient que parallèlement à des changements de politiques des organismes centraux, à une augmentation des délégations et à des

réformes ministérielles, il faudrait mettre l'accent sur la formation et la diffusion des nouvelles politiques et de leurs répercussions. De plus, il ressortait clairement de nos groupes d'étude organisationnelle que de nombreux employés s'en remettaient totalement à leurs subordonnés pour connaître les règles et les aider à fonctionner à l'intérieur d'un système gouvernemental très complexe. Si les employés sont censés accepter plus de pouvoirs et de responsabilités dans des domaines tels que l'impartition et les acquisitions, il va se créer un besoin supplémentaire de formation ou de spécialisation et de consultation chez les groupes de soutien.

Les extraits suivants sont très représentatifs des commentaires de nombreux gestionnaires hiérarchiques à Ottawa et dans les régions. Ces personnes doivent faire face à tant de demandes et d'exigences liées à leur programme qu'elles se fient dans une très grande mesure aux divers groupes administratifs internes:

"Je trouve cela à la fois étrange et intéressant, mais je connais si peu de règlements. Tout ce que je fais, c'est d'aller vers quelqu'un et de dire "j'ai besoin de ceci, ou je veux faire cela. Dites-moi comment faire." Ils me disent comment faire, et je fais tout ce qu'ils me disent de faire tant que j'obtiens le résultat attendu, qui est ce que j'ai demandé en premier. Je ne me préoccupe pas vraiment de leurs règlements. Je ne sais donc même pas comment je procéderais pour changer ces règlements si je le voulais, parce que je ne les connais pas."

"Pour un gestionnaire qui reçoit toute cette nouvelle délégation de pouvoirs, c'est en fait une arme à double tranchant. Tout le monde s'attend à ce que je devienne un expert en tout. Je ne parviens pas à retenir toutes les connaissances que je devrais avoir en dotation ou en octroi de contrat. Je me rends compte que je suis submergé par tous ces détails. J'ai de la chance maintenant parce que j'ai un employé de soutien. Mais beaucoup d'autres services n'en ont pas. Je ne peux pas être un expert en tout."

"Ne sous-estimez jamais le mérite de la formation - il ne s'agit pas d'apprendre comment faire quelque chose que vous n'avez jamais fait - quoiqu'il y ait un peu de ça - c'est le changement de toute une façon de penser - vous n'êtes pas habitué à cela la première fois qu'on vous le donne."

"Que la délégation de pouvoirs soit proportionnelle à la formation".

"Je pense qu'en même temps que le gouvernement tente de déléguer plus, d'augmenter les pouvoirs décisionnels et d'accroître les niveaux d'autorisation et d'autres choses du

genre, il va devenir essentiel que le message qui descend la chaîne hiérarchique exprime l'aspect responsabilité - que les gestionnaires à leur tour vont devoir avoir plus de responsabilités, et qu'une formation plus poussée sera nécessaire pour les rendre plus responsables."

Il est probable que dans la plupart des ministères, les fonctions de soutien seront les plus touchées par les changements imposés par les organismes centraux et les ministères. Pour jouer ce nouveau rôle, les groupes hiérarchiques et les groupes de soutien devront accorder une grande importance à la formation et à la communication.

III. LA GESTION MINISTÉRIELLE : LE PROBLÈME DE LA DÉLÉGATION

Beaucoup d'information erronée circule à propos de la délégation ministérielle. L'un des aspects les plus intéressants des travaux du Groupe de travail était que ni les organismes centraux ni les ministères ne connaissaient les degrés de délégation des divers pouvoirs. Il était évident que le fait de savoir si les pouvoirs étaient suffisants ne préoccupait vraiment que ceux qui pensaient ne pas en posséder suffisamment pour fonctionner.

Pour s'assurer que le Groupe de travail ait une bonne idée des niveaux de délégation existants, le Secrétariat de FP 2000 et le Bureau du Contrôleur général ont fait une étude dans des domaines tels que les contrats de consultation, les contrats de non-consultation, la réception et les commandes d'achat locales. Bien que l'on se soit attendu à de grandes différences des niveaux de responsabilité dues aux divergences de taille et de nature des ministères, les résultats de ce sondage ont confirmé les pires craintes du Groupe de travail.

Points saillants

Pour comprendre et résumer les données reçues, le Groupe de travail a rédigé le tableau 1, qui compare les délégations auprès de 14 ministères, dans 5 domaines (les contrats de consultation, les contrats de non-consultation, les contrats de biens, les pouvoirs d'achats locaux, et la réception). L'étendue de la délégation totale a été déterminée en prenant quatre niveaux dans chaque ministère et en établissant pour chacun d'entre eux le niveau de délégation dans chaque domaine.

Parmi les 14 ministères étudiés, quatre seulement avait délégué la plupart des pouvoirs aux niveaux de directeur général (DG) et de gestionnaire de centre de responsabilité (GCR). La majorité des ministères n'avaient délégué aucun pouvoir, ou n'en avaient délégué qu'une petite partie. Dans l'ensemble, à l'intérieur d'un ministère, le niveau de pouvoirs d'un DG régional est plus bas que celui d'un DG de l'administration centrale. Il en est de même pour le GCR régional et le GCR dans une administration centrale. Il

existe une différence marquée entre les pouvoirs de signature d'un DG et ceux d'un GCR, ces derniers étant en général beaucoup moins élevés que ceux d'un DG.

Le tableau 2 résume les résultats des 14 ministères et des 5 domaines ayant fait l'objet du sondage. Seulement 29 p. 100 des postes observés avaient reçu les pleins pouvoirs de signature, et 32 p. 100 des pouvoirs n'avaient pas du tout été délégués. Personne ne s'attendait à ce que les pleins pouvoirs soient délégués à tous les postes, mais il a été très surprenant de trouver des ministères qui n'avaient délégué aucun pouvoir à ces postes. Dans certains ministères, le pouvoir de signature de contrats des directeurs régionaux et des gestionnaires de centres de ressources était terriblement restreint.

Dans le contexte des discussions du Groupe de travail sur l'accroissement de la délégation accordée par ASC, les chiffres du tableau 3 expliquent pourquoi les gestionnaires se plaignaient du système de délégation de pouvoirs dans leurs propres ministères. Le pouvoir de signature de commandes d'achats locales (500 $ au moment du sondage) montre que près de la moitié des directeurs généraux et des gestionnaires de centres de ressources ne possédaient pas la délégation offerte par ASC.

Dans de nombreux cas, les gestionnaires ne possédant que des pouvoirs de signature restreints et devant faire face à de nombreuses procédures bureaucratiques, ils sont souvent incapables de transmettre de la souplesse à leur personnel, et dans certains cas, ils ne le désirent même pas. C'est là une des principales causes de la baisse de moral dans la Fonction publique.

IV. CONCLUSIONS

Il est clair, d'après les réactions obtenues par le Groupe de travail et les expériences d'autres organisations procédant actuellement à des changements de procédures administratives, qu'il existe de nombreux obstacles à franchir. Ces obstacles peuvent être causés par la culture des ministères, par les styles de gestion et les positions adoptées par les ministères dans des domaines tels que les ressources, les communications et la formation.

De nombreux ministères deviennent actuellement conscients du besoin de rationaliser leurs modes de gestion. Cette orientation a été facilitée dans une certaine mesure par le concept de l'APRM, ainsi que par FP 2000. Toutefois, il n'est pas encore prouvé que les ministères ont pu accorder le temps, l'énergie et l'engagement qui permettront aux changements de se produire. Si les ministères ne fournissent pas un effort considérable pour réviser leur façon de mettre en oeuvre leurs propres méthodes et pratiques de gestion, nombre des objectifs de FP 2000 ne seront pas atteints dans les domaines des politiques administratives et des services communs. En outre, les gestionnaires et les employés doivent se familiariser

beaucoup plus avec les politiques administratives et les rôles des services communs, et doivent vouloir assumer de plus grandes responsabilités dans ces domaines.

Ce genre de problème ne se produit pas que dans le gouvernement. Le Groupe de travail a assisté à un exposé fort intéressant où IBM décrit ses propres difficultés d'organisation et les initiatives qui ont été prises pour offrir un milieu de travail plus innovateur. La conclusion de leurs travaux a été que pour neutraliser la tendance à devenir axé sur les procédures et régi par les règlements, il faut adopter une très forte initiative dans laquelle les gestionnaires et les dirigeants de l'organisation peuvent renforcer et récompenser les changements désirés.

Les défis du changement

Un changement d'attitude vis-à-vis des politiques administratives et des services communs étant particulièrement difficile dans le gouvernement, il est absolument indispensable que les échelons supérieurs fassent preuve d'un réel engagement. L'appui du sous-ministre et de toute l'équipe de gestion est essentiel pour offrir une bonne orientation et une attention soutenue face à ce genre de problème.

Le besoin d'appui et d'attention de la part des échelons supérieurs est d'autant plus importante que l'accroissement des pouvoirs et de la souplesse est généralement lié aux questions de responsabilité. Les objectifs de FP 2000 ne pourront être atteints que si les changements recommandés sont associés à un vaste programme de communication visant l'ensemble de l'organisation, et s'enrichissent de la participation de tous les employés. Pour faciliter les changements liés aux objectifs de FP 2000, les ministères devraient :

- mettre sur pied un vaste programme de communication pour engager le personnel dans le processus de changement, en recherchant leurs opinions, en reconnaissant les domaines susceptibles d'amélioration et en trouvant des moyens de changer les méthodes de gestion qui entravent l'esprit d'initiative ou créent des obstacles inutiles;

- entreprendre une révision des procédures et chercher des moyens de simplifier les systèmes en réduisant les contraintes imposées aux gestionnaires et en éclaircissant les notions de pouvoir, de responsabilité et d'obligation de rendre des comptes;

- élaborer des programmes de communication encourageant les valeurs ou les principes clés qui permettront aux gestionnaires et aux employés de comprendre comment le ministère s'adaptera à ses nouveaux pouvoirs, et simplifiant et créant des programmes et des initiatives

de reconnaissance (officiels ou non) qui pousseront ces changements à se produire;

- évaluer, en termes de ressources, les répercussions de la délégation de pouvoirs accrus d'impartition et de fonctions propres aux services communs sur les services d'appui au ministère - surtout au niveau régional - pour s'assurer que les gestionnaires puissent réagir à l'accroissement des pouvoirs et de la souplesse;

- vérifier des échantillons de transactions (par exemple, des contrats, des factures) plutôt que de pré-autoriser les transactions, afin de respecter le principe de responsabilité. Les ministères peuvent également recourir à des groupes de vérification et d'évaluation pour juger de l'efficacité des procédures et des écritures, repérer les méthodes de gestion améliorées et les souligner comme exemples;

- élaborer et mettre en oeuvre des programmes de formation et de perfectionnement à l'appui de ces changements;

- chaque fois que cela est possible, mettre en oeuvre des systèmes automatisés d'acquisition, d'impartition et de gestion des biens, afin de simplifier les procédures, de réduire les écritures, et donc de libérer des ressources qui pourront être consacrées à l'exécution de programmes.

V. RECOMMANDATIONS

Le Groupe de travail recommande:

10. Que les sous-chefs s'assurent que l'accroissement des pouvoirs et de la souplesse des politiques provenant des organismes centraux soit communiqué convenablement, et qu'il soit accompagné des mêmes pouvoirs, souplesse et responsabilités pour les gestionnaires.

11. Que les sous-chefs revoient les structures internes de délégation de pouvoirs, de procédures et de responsabilités afin d'assurer que les gestionnaires bénéficient du plus grand degré possible de pouvoir et de souplesse pour gérer les programmes et fournir des services au public ou au ministères-clients.

D'autres recommandations portant sur les communications et la formation apparaissent au chapitre suivant sur la mise en oeuvre.

Figure 1
Résultats de l'enquête sur la délégation de pouvoir dans les ministères

Ministère	Consultation				Non-consultation				Biens				BCL				Accueil			
	1*	2*	3*	4*	1*	2*	3*	4*	1*	2*	3*	4*	1*	2*	3*	4*	1*	2*	3*	4*
Revenu Canada - Taxation	E	E	E	E	E	E	E	E	50k	50k	50k	50k	P	P	P	P	P	P	P	P
Revenu Canada - D et A	25k	P	P	P	50k	2k	50k	15k	40k	15k	40k	25k	P	P	E	P	100$	P	100$	P
EIC	10k	P	10k	P	10k	P	10k	2k	P	P	P	P	P	P	P	E	500$	P	E	200$
Transport	30k	P	50k	P	50k	P	E	P	P	P	E	P	E	P	E	E	E	P	E	P
Agriculture	50k	15k	50k	25k	50k	15k	50k	25k	75k	25k	75k	50k	E	E	E	E	500$	500$	500$	500$
SCC	E	P	E	E	E	P	E	P	E	E	E	E	E	E	E	E	500$	P	500$	P
SBSC	E	20k	E	20k	E	8k	E	20k	E	10k	100k	25k	E	P	E	E	500$	P	500$	P
P et O	E	E	E	E	E	100k	E	100k	E	100k	E	100k	E	E	E	E	E	P	E	P
AINC	50k	50k	50k	50k	60k	60k	60k	60k	40k	P	40k	40k	E	P	E	E	500$	P	500$	P
EC	50k	P	25k	10k	E	50k	E	25k	P	P	P	P	E	E	E	E	1k	500$	1k	P
Com	P	P	E	P	P	P	5k	P	E	E	E	E	P	P	E	P	E	P	E	P
C et CC	15k	10k	10k	1k	15k	10k	10k	1k	20k	20k	10k	2k	P	E	P	E	E	E	E	P
CFP	25k	10k	P	P	50k	15k	P	P	25k	10k	P	P	E	E	E	P	200$	P	P	P
SÉ	10k	5k	10k	P	10k	10k	25k	P	10k	10k	25k	2k	P	P	P	P	250$	P	250$	P

																					Nombre total	Total en %
E**	4	2	5	3	5	1	6	1	4	2	4	2	8	6	10	9	4	1	5	0	82	29,3
76-99	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,0
51-75	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	2	0,7
26-50	4	1	3	1	1	2	1	2	0	1	2	1	0	0	0	0	5	2	4	1	31	11,1
1-25	5	5	4	4	7	7	6	6	7	7	5	7	0	0	0	0	3	0	2	1	76	27,1
	1	6	2	6	1	4	1	5	3	4	3	4	6	8	4	5	1	11	2	12	89	31,8
																					280	100,0

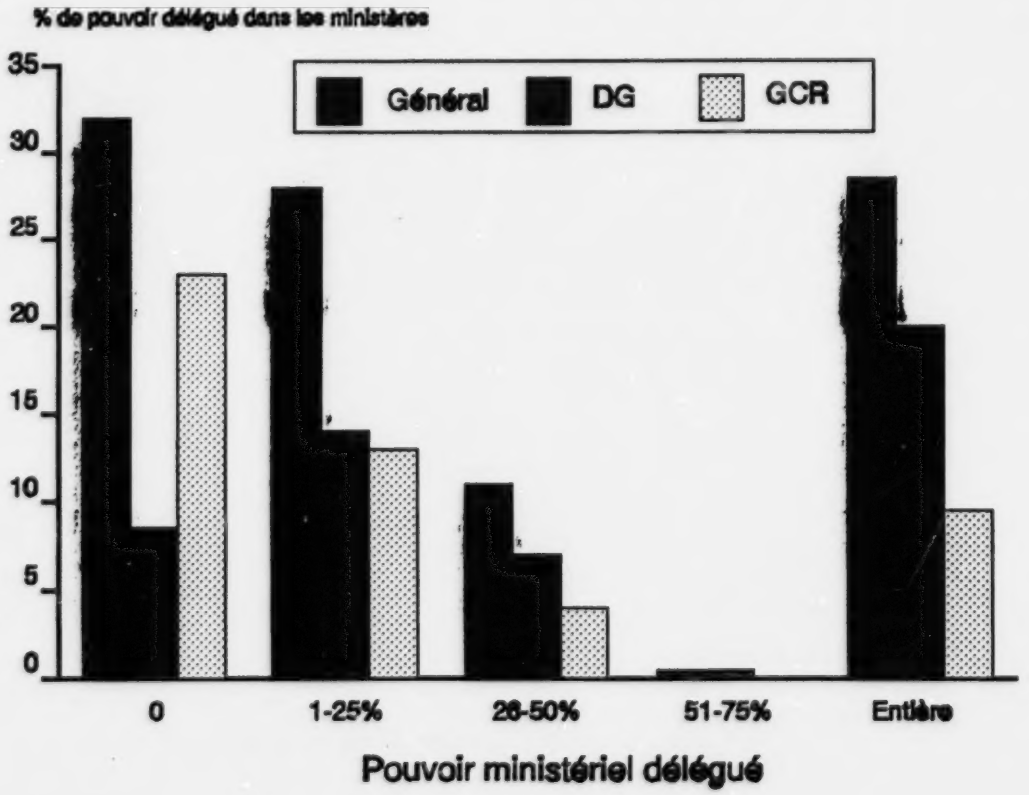
L'enquête touche 14 ministères, 5 champs d'activité et quatre postes* (2 à l'administration centrale et 2 dans les régions)

Administration centrale
1* Directeur général
2* Gestionnaire de centre de responsabilité
Régions
3* Directeur général
4* Gestionnaire de centre de responsabilité

E - Délégation entière
P - Pas de délégation

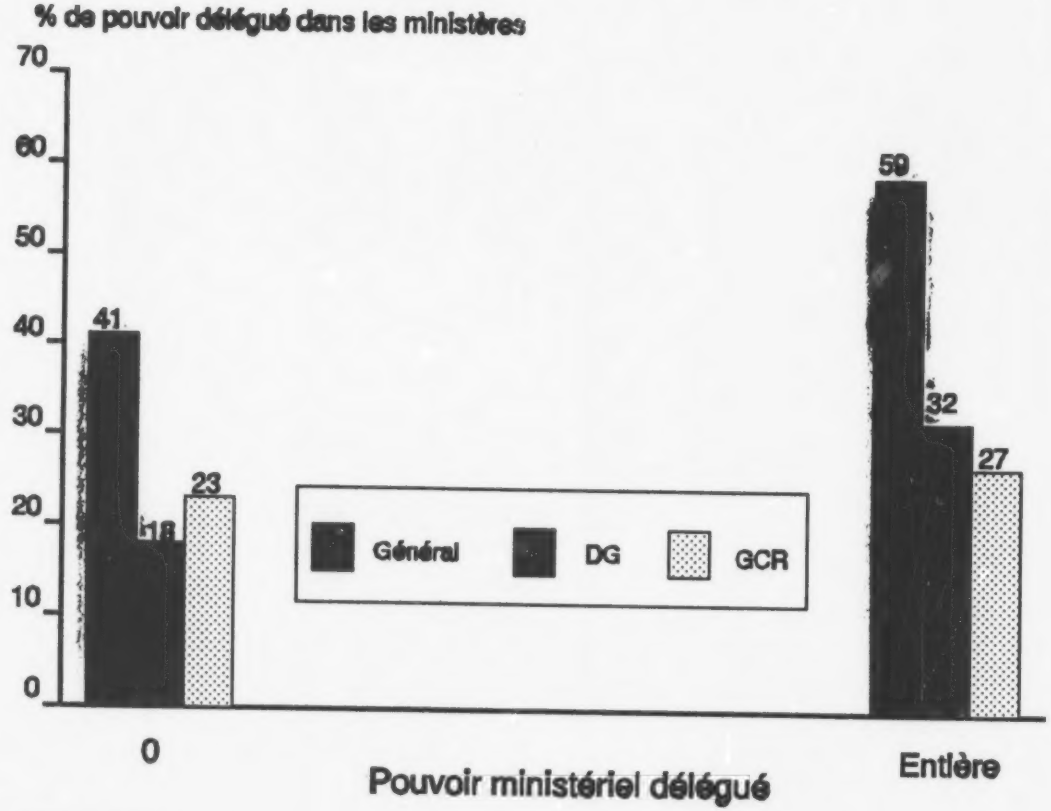
** Pourcentage de pouvoir délégué aux ministères

Figure 2
Délégation de pouvoir aux quatre postes, dans 14 ministères, pour 5 champs d'activité
(Consultation, Non-consultation, Biens, BCL et Accueil)



DG; Directeur général (AC et régions)
GCR: Gestionnaire de centre de responsabilité (AC et régions)

Figure 3
Délégation de pouvoir dans 14 ministères concernant les BCL



DG; Directeur général (AC et régions)
GCR: Gestionnaire de centre de responsabilité (AC et régions)

Chapitre 6

Mise en oeuvre

I. INTRODUCTION À LA MISE EN OEUVRE

Ce chapitre contient un plan d'action conçu pour mettre en oeuvre les recommandations du Groupe de travail et suivre de façon systématique les progrès effectués.

II. RISQUES

L'un des problèmes de mise en oeuvre les plus complexes auxquels le gouvernement fédéral doit faire face dans les domaines des politiques administratives et des services communs, est la gestion des risques d'erreurs et les difficultés que ceux-ci peuvent créer aux ministres. Un grand nombre de politiques et de services obligatoires actuels ont été mis sur pied pour répondre au besoin de centraliser les pouvoirs décisionnels, ou de soumettre les opérations à des contrôles qui réduiraient les critiques du public, ou tout au moins fourniraient des moyens de défense faciles. Si un accroissement important des délégations de pouvoirs ou des changements de rôles des OSC entraînent un plus grand nombre d'"erreurs" ou de divulgation de problèmes, les critiques exigeront certainement un plus grand nombre de points de contrôle ou la centralisation.

Mais il faut également reconnaître que l'élimination des risques d'erreurs est extrêmement coûteuse. Il faut pour cela mettre en oeuvre des systèmes complexes, tels que la vérification de chaque demande de remboursement de frais de voyage. Cette situation limite le potentiel de délégation, ce qui signifie que les gestionnaires supérieurs passent plus de temps en écritures pour des petites dépenses qu'en gestion. Cela signifie également que les groupes consultatifs, les organismes de services ou les organismes centraux servent à contre-vérifier tout ce que les gestionnaires font. Toutes ces opérations épuisent des ressources déjà rares à un moment où les ministères ont du mal à trouver les ressources nécessaires à l'exécution de leurs programmes de base.

Le Groupe de travail est, depuis le début de ses travaux, conscient de ces problèmes éventuels. Plusieurs de ses recommandations en tiennent d'ailleurs compte. Souvent, les craintes de risques d'embarras sont exagérées et reflètent la tendance traditionnelle au gouvernement de ne pas faire confiance aux fonctionnaires ou de ne pas croire qu'ils peuvent faire face à leurs responsabilités. Avec une formation convenable, de bons moyens de communication, de meilleures responsabilités et l'appui des ministres, les ministères devraient être en mesure de créer suffisamment de garanties et d'offrir plus d'options et de délégations.

III. INITIATIVES CONNEXES

Avant d'aborder les opinions propres au Groupe de travail, nous aimerions souligner d'autres initiatives prises à la même époque que le sondage de FP 2000. Un bon exemple de l'excellent travail

effectué par ces comités est le rapport déposé le 30 mai 1990 par le sous-comité des modalités de paiement. Celui-ci avait pour mandat de repérer les meilleures modalités appliquées au processus des comptes créditeurs, de communiquer de l'information aux ministères afin de leur permettre d'adapter les modalités suggérées, et de présenter au Conseil des chefs comptables des recommandations touchant aux modalités de paiement. Leur rapport contient de bonnes recommandations, conformes à l'esprit de FP 2000 et qui, une fois mises en place, élimineront le fouillis administratif dont il est question dans notre rapport. Voici quelques exemples de leurs recommandations:

- que les ministères règlent les fournisseurs réguliers sur une base mensuelle plutôt que transaction par transaction;

- que le Conseil des chefs comptables adopte un système de vérification des comptes basé sur la présence de certains risques, et qu'il communique au Bureau du Contrôleur général des renseignements et des critères qui permettront à la révision des politiques de se faire sur un plan plus pratique;

- que les ministères se servent de bons de petite caisse pour les remboursements de frais de voyage inférieurs à 100 $ et qu'ils adoptent un système selon lequel les avances de voyage inférieures à 100 $ proviendraient des comptes de petite caisse chaque fois que cela sera rentable;

- que les ministères et les organismes appliquent le meilleur moyen de modifier le degré de vérification des demandes de remboursement de voyage selon les articles 33 et 34 de la Loi sur l'Administration financière, afin d'obtenir la plus grande rentabilité possible.

Le Groupe de travail appuie totalement les efforts et les recommandations de ce sous-comité et encourage d'autres groupes dans le gouvernement à prendre des initiatives analogues.

IV. MISE EN OEUVRE

Les changements proposés par le Groupe de travail soulèvent des défis importants. Vaincre l'inertie d'une culture régie par la présence de règlements demandera un effort soutenu de la part des organismes centraux, des organismes de services communs et des ministères, ainsi que l'appui des ministres face à la notion d'accroissement de délégation de pouvoirs. De plus, des mesures précises devront être prises pour s'assurer que les OSC s'adaptent à leur nouveau rôle suivant une façon méthodique qui minimisera l'impact de ces changements sur les employés.

A) Organismes centraux

Les politiques administratives et les rôles des organismes de services communs doivent permettre l'exécution efficace et rentable des programmes ministériels. Ils doivent laisser suffisamment de place à l'initiative et permettre aux prises de décision finales de se faire aux niveaux appropriés. L'application de directives gouvernementales générales doit se limiter aux cas où elles apportent un avantage certain ou une "valeur ajoutée" au processus de prise de décisions.

Le Groupe de travail estime que le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait entreprendre une révision des politiques administratives pour mieux équilibrer les éléments de prudence, de probité et d'économie, en se posant les questions suivantes:

i. Est-il nécessaire que cette politique soit appliquée à l'échelle gouvernementale\ministérielle? Sommes-nous en train de créer inutilement un règlement gouvernemental\ministériel pour répondre aux besoins particuliers d'une opération spéciale et limitée?

ii. Quels sont les coûts engagés par les ministères et le gouvernement pour la mise en oeuvre de cette politique?

iii. Comment cette politique touchera-t-elle les opérations ministérielles ou la gestion ministérielle? Est-elle pratique? Fonctionnera-t-elle? Y a-t-il des raisons d'appuyer cette politique?

iv. Dans quelle mesure la politique proposée réduit-elle les pouvoirs de la gestion? Peut-elle être assouplie pour aider les gestionnaires de premier niveau à accomplir leurs fonctions ou à atteindre leurs objectifs de programme?

v. Augmente-t-elle ou réduit-elle le volume d'écritures administratives ou le travail courant de bureau?

vi. Peut-elle être communiquée et comprise aisément?

vii. Cette politique permettra-t-elle aux gestionnaires de premier niveau de prendre la décision finale, selon les circonstances?

De façon plus précise, le Groupe de travail recommande:

12. que le gouvernement fédéral adopte de nouveaux principes applicables aux politiques administratives et basés sur le maximum d'encouragement, de pouvoirs et de responsabilités pour les gestionnaires de tous niveaux, et que les organismes centraux et les ministères révisent leurs politiques administratives et leurs services communs dans cette optique. Grâce à ce procédé, les politiques administratives et les services communs créeront un meilleur équilibre entre les exigences administratives d'envergure gouvernementale et le besoin de souplesse ministérielle et administrative;

13. que le Secrétariat du Conseil du Trésor travaille de concert avec l'Agence de formation du personnel, le Centre de perfectionnement des cadres et d'autres organisations appropriées, afin d'élaborer les programmes de formation nécessaires à la mise en oeuvre des recommandations du présent rapport;

14. que le Secrétariat du Conseil du Trésor et les ministères élaborent de vastes programmes de communication afin d'assurer que tous les employés soient au courant des politiques nouvelles ou modifiées, de leur niveau de délégation de pouvoirs, et des répercussions de ces politiques sur leurs responsabilités;

B) Organismes de services communs

Les services communs doivent répondre aux critères de pouvoir administratif et de souplesse, ainsi qu'aux critères d'économie, de prudence et de probité. Le Groupe de travail recommande:

15. que tous les services communs fassent l'objet de révisions périodiques dans le cadre d'une série d'évaluations interministérielles dirigées par le SCT, avec la participation du Secrétariat du Conseil du Trésor\Bureau du Contrôleur général, des OSC et des ministères-clients;

16. que les OSC revoient toutes leurs opérations de façon régulière, afin de réviser les niveaux de délégations accordés aux ministères et de s'assurer que leurs services sont fournis de façon à répondre aux besoins de leurs clients;

C) Ministères

Les gestionnaires de programmes sont les mieux placés pour juger et décider de la mise en oeuvre des politiques administratives. Le Groupe de travail estime qu'il est nécessaire de donner à ces gestionnaires le maximum d'initiative et de pouvoir décisionnel. Il est essentiel que leur jugement soit facilité par la formation et l'appui nécessaires. Conformément à la recommandation formulée dans le chapitre 5, concernant le besoin de déléguer "vers le bas et vers l'extérieur", le Groupe de travail recommande:

17. que les ministères accordent une priorité élevée à l'élaboration d'un système interne de communications compatible avec les initiatives gouvernementales en matière de communications. Ce procédé assurera que tous les employés ministériels connaissent et comprennent les principes des politiques administratives nouvelles ou modifiées, leur niveau de délégation, où s'adresser pour obtenir de l'aide, et les répercussions des changements sur l'exécution des programmes ministériels;

18. que les ministères fournissent ou appuient la formation requise, pour assurer que tous les employés tirent plein parti de leurs pouvoirs accrus;

V. Responsabilité de la mise en oeuvre

Il faut, pour que les changements nécessaires se produisent, qu'il existe des responsabilités clairement énoncées quant à la mise en oeuvre de ces changements, et un système de présentation de rapports d'étapes. Au moment de la préparation des rapports d'évaluation annuelles des sous-chefs, le Bureau du Conseil privé devrait tenir compte explicitement de la façon dont les sous-chefs auront mis en oeuvre à la fois le fond et l'esprit des recommandations de FP 2000. Le Groupe de travail recommande:

19. qu'un rapport d'évaluation soit préparé à l'intention du Conseil du Trésor, une fois par an pendant les trois prochaines années.

    Le rapport d'évaluation se servira des critères d'évaluation suivants:

    a) l'étendue de la délégation de pouvoirs administratifs accrus accordés par le Conseil du Trésor et les ministères (aux clients), comparée à la situation au 1er avril 1990;

    b) l'étendue de la délégation de pouvoirs accordée par ASC, et par TPC;

c) l'étendue de la délégation de tous les pouvoirs à l'intérieur des ministères, comparée à la situation au 1er avril 1990;

d) le progrès accompli dans la transformation de services communs obligatoires en services facultatifs;

e) le degré de rationalisation des initiatives en matière de politiques administratives

i) du Conseil du Trésor
ii) des organismes de services communs
iii) des ministères

Le Groupe de travail devrait se réunir en automne 1991 pour étudier l'ébauche de rapport, évaluer les progrès accomplis par rapport au cadre de travail et, si besoin est, pour présenter de nouvelles recommandations.

Annexes

ANNEXE 1

LISTE DES MEMBRES DU GROUPE DE TRAVAIL

M^me^ Margaret Catley-Carlson
Sous-ministre
Santé et Bien-être Social Canada
Présidente

M^me^ Margaret Amoroso
Directrice générale
Programmes de la catégorie
de la gestion
Commission de la fonction publique

M. Paul Gauvin
Directeur exécutif
Finance et Administration
Emploi et Immigration Canada

M. Andy Macdonald
Contrôleur général du Canada

M. Dann Michols
Directeur, Consultation et
Coordination
Commission royale sur la nouvelle
technologie de reproduction

M. Richard Paton
Secrétaire adjoint
Division de la gestion administrative
Secrétariat du Conseil du Trésor

M. Derek Sweet
Fonction publique 2000

M^me^ Anne Wallis
Coordonnatrice administrative
Santé et Bien-être social Canada

M^me^ Raymonde Dubois
Chef de cabinet
Bureau du Sous-ministre
Santé et Bien-être social
Canada

M. Ghislain Leblond
Sous-ministre associé
Agriculture Canada

M. Cliff MacKay
Sous-ministre adjoint
Industrie, Sciences et
Technologie Canada

M. Reid Morden
Directeur
Service canadien du ren-
seignement de sécurité

M^me^ Monique Plante-Boyd
Directeur général
Direction générale des
communications
Santé et Bien-être social
Canada

M. Frank Swift
Vice-président
Agence de promotion
économique du Canada
atlantique
Nouveau-Brunswick

M. Jean-Pierre Wallot
Archiviste national du
Canada

ANNEXE 2

DOMAINE DES POLITIQUES ADMINISTRATIVES ET DES SERVICES COMMUNS

DOMAINES DE POLITIQUES	ÉLÉMENTS CONNEXES
Accès à l'information et protection de la vie privée	Accès à l'information et protection de la vie privée
Biens immobiliers	Cession d'administration plan d'investissement disposition observation foncière aménagements sécuritaires et adéquats accès pour handicapés patrimoine immobilier protection de l'environnement Interface provincial/municipal
Communications	
Évaluation de programme	
Examen des acquisitions	
Gestion de projet	Principaux projets de la Couronne
Gestion des risques	Gestion des risques et garanties compensation et restitution à titre gracieux
Gestion du matériel	Gestion du matériel véhicules à moteur Meubles et accessoires
Gestion financière	
Impartition	
Non-diffusion de renseignements	
Programme extra-muros de sciences et de technologie	

Sécurité

Services aux employés

Services communs

Technologie d'information

Vérification interne

Voyages

Réception

ANNEXE 3

SERVICES COMMUNS OFFERTS PAR OSC

Les tableaux des pages suivantes décrivent les types de services communs offerts par les OSC énumérés à l'annexe 2. Il est important de préciser que ces services, qu'ils soient obligatoires ou facultatifs, sont généralement accompagnés de directives très détaillées et de systèmes de rapport et de contrôle qui ont un impact sur les ressources ministérielles.

SERVICES	STATUT ACTUEL	STATUT PROPOSÉ
Acquisitions:		
a. biens (8)	O	O
b. services spéciaux (8)	O	O
Architecture et génie (A et G) pour biens immobiliers	O	F
Autres contrats de construction liés aux services d'impartition (appels d'offre et octroi seulement)	F	F
Autres services de communication (5)	F	F
Autres services relatifs aux biens immobiliers	F	F
Bassin des affectations temporaires (BAT) (12)	F	F
Conseils en gestion (4)	F	F
Contrats de construction liés aux services de A et G de TPC	O	F
Contrats de relations publiques	F	F
Dépouillement de la presse	F	F
Disposition (biens excédentaires)	O	F
Disposition (biens immobiliers excédentaires)	O	O
Entreposage	RFR	F
Entretien et réparations de matériel de bureau	F	F

Expositions (7)	O	F
Formation et perfectionnement du personnel (9)	RFR	O
Gestion de compensation (6)	O	O
Gestion de la circulation (13)	O	F
Gestion des éléments d'actif des biens meubles	F	F
Gestion des installations (TPC offre des services aux utilisateurs)	F	F
Formation en gestion	F	F
Imprimerie (7)	O	F
Interprétation de langues parlées (voir aussi Traduction)	O	F
Location d'oeuvres d'art	O	F
Normes de technologie d'information	O	O
Panneaux	O	F
Production audio-visuelle (3)	O	F
Publications (7)	O	F
Publicité	O	O
Receveur général: services connexes	F	F
Recherches sur l'opinion publique	F	F
Responsabilité des valeurs	O	O
Services financiers, administratifs et autres	F	F
Services juridiques aux ministères	O	O
Services locatifs (TPC fournit des services aux locataires à TPC)	O	F
Services statistiques aux ministères (10)	RFR	F
Systèmes d'information de gestion du personnel	RFR	F

Télécommunications (11)		
- au Canada et aux États-Unis	F	F
- international	F	F
Traduction de langues écrites (voir Interprétation)	O	F
Vérification (4)	F	F
Voyages	-	F

Notes :

(1) Les annonces payées des ministères, comme les avis publics concernant des appels d'offres, des ventes, des audiences publiques, des offres d'emploi, des heures de bureau et des adresses, peuvent être placées directement avec les médias à condition de ne pas utiliser une agence de publicité.

(2) Obligatoire avec des dispositions spéciales facultatives, y compris la passation directe de contrats par des ministères avec des entrepreneurs, dans des circonstances spéciales.

(3) Bien que des ministères maintiennent des services audio-visuels internes, des services audio-visuels du secteur privé sont disponibles par l'intermédiaire d'ASC. Le gouvernement a l'intention de rendre ces services disponibles par le service facultatif d'ASC à partir du 1er avril 1992, sous la direction d'un organisme opérationnel spécial.

(4) le gouvernement a l'intention de consolider et de convertir le Bureau des services de vérification et le Bureau de consultation administrative en organisme opérationnel spécial.

(5) Les autres services de communication comprennent : participation à la planification stratégique, évaluation environnementale, rédaction, mise en forme, gestion de projets multimédiatiques, évaluation, conception graphique, et services créatifs.

(6) Cela se rapporte à l'administration des rémunérations des employés.

(7) Le gouvernement a l'intention de confier la prestation de ce service à un organisme opérationnel spécial.

(8) Comprend :

- acquisitions en sciences et génie
- acquisitions commerciales
- approvisionnement d'articles en stock
- recherche et développement et autres activités scientifiques relatives à l'approvisionnement
- acquisition de véhicules de direction
- contrats non concurrentiels de plus de 2 000 $ pour d'anciens fonctionnaires recevant une pension
- autres services tels que des services de personnel temporaire et de commissionnaires

(9) Le gouvernement a l'intention de confier la prestation de ce service à un organisme opérationnel spécial.

(10) "Services statistiques" signifie l'élaboration de l'information statistique grâce à des enquêtes ou à l'utilisation de données administratives, y compris :

- conception, organisation, évaluation statistique, interprétation et analyse, mais pas d'examen;

- élaboration de normes statistiques, classification, registres, et cadres d'échantillonnage; et

- dissémination de large bases de données statistiques pour un accès général dans des modes électroniques.

"Services statistiques" ne s'applique pas à l'examen obligatoire de propositions de collecte d'informations ministérielles, qui est la responsabilité de Statistique Canada.

(11) Dans cette politique, par "télécommunications" on entend les transmissions utilisées pour la communication par des moyens électriques, électroniques ou électromagnétiques, y compris de moyens vocaux (par exemple téléphone, radio), par messages (par exemple télégraphe, téléimprimante, message électronique ou systèmes de courrier électronique, transfert de fonds), par image (par exemple télécopieur, vidéo), par données informatiques, conférences informatisées, systèmes de bureautique à l'appui des réseaux (par exemple réseaux locaux) et d'autres types de données (par exemple télémétrie). Le rôle de l'ATG a été réexaminé à ce moment en relation avec une fonction possible d'architecte pour les télécommunications au gouvernement.

L'ATG obtient des services de télécommunications sur demande au Canada et aux États-Unis. Le gouvernement a l'intention de convertir l'Agence des télécommunications gouvernementales en organisme opérationnel spécial.

AEC fournit des installations de télécommunications internationales au nom du gouvernement du Canada.

(12) Le gouvernement a l'intention de suspendre ce programme à partir du 31 décembre 1990.

(13) Comprend :
- Service central de transport
- Service central de retrait
- Service central d'assurance
- Service des voyages du gouvernement
- Service de la circulation outre-mer
- Service d'information de la gestion du parc automobile

Note : Le service d'information de la gestion du parc automobile deviendra facultatif à partir du 1er avril 1991.

POUR DISCUSSION

FONCTION PUBLIQUE 2000 : RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL SUR LA GESTION DES RESSOURCES ET CONTRÔLES BUDGÉTAIRES

Le 7 août 1990

Table des matières

	Page
Sommaire	3
Introduction	7
Le cadre de gestion des ressources	7
Le processus de consultation	9
La consultation des syndicats	9
La consultation des employés et des gestionnaires	9
Perspective historique	10
Considérations environnementales	11
L'obligation de rendre compte, pierre angulaire d'une gestion efficace des ressources	11
Les caractéristiques essentielles du système actuel	14
Mythes	14
Pour une meilleure gestion des ressources	16
Les outils fondamentaux de contrôle budgétaire : années-personnes, dépenses de fonctionnement et dépenses en capital secondaires	17
Le problème de la péremption des crédits : incidences sur la gestion des ressources	22
La gestion des ressources et le Parlement	24
L'absence d'incitation à une meilleure gestion des ressources	27
Annexes	
A - Perspective historique	30
B - L'obligation de rendre compte	38
C - Les caractéristiques essentielles du système actuel	49

Composition du Groupe de travail sur la gestion des ressources

Membres :

Marcel Massé

Jocelyne Bourgon

Andrew Macdonald

Alan Ross

Claude Bernier

Suzanne Borup

Barry Carin

William J. Crandall

Barry Lacombe

Brent DiBartolo (coordonnateur)

Pierre Gravelle (président)

Représentants de Fonction publique 2000 :

Derek Sweet

Paul Royer

Conseillers :

Bernie Gorman

Jim McCrindell

Evelyn Levine

Jim Smith

Dennis Kam

Jim Quinn

Sommaire

Ce rapport présente les résultats des travaux que le Groupe de travail sur la gestion des ressources a entrepris dans le cadre d'un projet plus vaste, Fonction publique 2000, qui vise à préparer la fonction publique à mieux relever les défis des années à venir.

Le Groupe de travail a procédé à un examen détaillé, non seulement des outils particuliers de contrôle budgétaire mis en oeuvre à l'heure actuelle, mais aussi des aspects plus généraux de la gestion des ressources, notamment les éléments d'actif, les ressources financières et les ressources humaines. Pour s'acquitter de sa tâche, le Groupe de travail a mené des consultations approfondies auprès d'un large éventail de fonctionnaires pour s'assurer que ses recommandations auraient un effet sensible et positif sur l'efficience et l'efficacité de l'exécution des programmes.

Le Groupe de travail a élaboré une philosophie de gestion des ressources ainsi qu'un ensemble de principes de fonctionnement à la lumière desquels toutes les questions de gestion des ressources ont été examinées :

Un système responsable de gestion des ressources répondant aux besoins des ministres et du gouvernement doit :

- **promouvoir une gestion efficace;**
- **obliger les gestionnaires à rendre compte des résultats obtenus; et**
- **reposer sur le principe de la confiance en une fonction publique non partisane, objective et professionnelle au niveau tant des gestionnaires que des employés;**

tout en respectant l'autorité suprême du Parlement en matière de dépenses.

En conformité avec cette philosophie, un bon système de gestion des ressources doit atteindre quatre objectifs :

- favoriser un service de qualité et une exécution efficace des programmes en fonction de buts et d'objectifs clairement établis;
- inciter à une gestion efficace en accordant le plus de souplesse possible dans la gestion des ressources;

- promouvoir une délégation maximale du pouvoir de décision, jusqu'aux plus bas niveaux possibles, avec une structure de responsabilité clairement définie; et

- limiter la réglementation centrale aux cas où elle est nécessaire aux intérêts supérieurs de la fonction publique.

Les recommandations du Groupe de travail, et bien d'autres propositions issues de Fonction publique 2000, donneraient aux gestionnaires plus de pouvoir et de souplesse de décision. Cela s'accompagnerait toutefois de l'obligation pour les gestionnaires de rendre compte de leurs résultats. Le Groupe de travail énonce trois principes à cet égard :

- L'obligation de rendre compte doit être axée sur les résultats. Elle doit être globale et mettre l'accent sur la responsabilité personnelle.

- La réussite du système repose avant tout sur le choix des résultats dont il doit être rendu compte.

- La structure de responsabilité doit être définie le plus clairement possible.

Les ministères sont invités à incorporer des mécanismes de reddition de comptes présentant ces caractéristiques à leurs systèmes de planification, de budgétisation, d'appréciation du rendement et d'information de gestion. Il s'agira dans bien des cas de réaménager les processus déjà en place.

S'appuyant sur cette philosophie et ces principes, le Groupe de travail recommande :

1) **Que le Conseil du Trésor produise un énoncé clair de la philosophie de gestion du gouvernement.**

   Cet énoncé devrait reprendre les principes et les objectifs du Cadre de gestion des ressources exposé dans ce rapport.

2) **Que le gouvernement élimine le contrôle des années-personnes et adopte des «budgets de fonctionnement» uniques dont la mise en oeuvre commencerait en 1992-1993, afin de favoriser une utilisation plus productive des ressources et de mettre l'accent sur le coût réel de l'exécution des programmes gouvernementaux.**

Cette recommandation part de la conviction qu'il est possible d'améliorer l'efficience, l'efficacité et le service en donnant aux fonctionnaires la possibilité de choisir la meilleure combinaison de ressources pour exécuter les programmes. Le système actuel de contrôle des années-personnes ne permet pas cette souplesse parce qu'il limite artificiellement une des composantes, la main-d'oeuvre, en restreignant le nombre d'employés, mais sans trop se préoccuper des coûts correspondants.

3) **Que le Conseil du Trésor donne plus de marge de manœuvre aux ministères et à leurs gestionnaires en approuvant le report automatique, à l'exercice suivant, de jusqu'à 2 pour 100 du «budget de fonctionnement» établi dans le Budget des dépenses principal.**

Cette recommandation reflète le point de vue du Groupe de travail selon lequel la rigidité des règles actuelles de péremption fausse la gestion des ressources. Conscient de ce problème, le Conseil du Trésor a déjà pris des mesures pour permettre le report des crédits périmés. Cette recommandation donnerait plus de souplesse à ces dispositions, dont l'utilité s'est révélée limitée.

4) **Que les dépenses continuent d'être orientées selon leur objet et que le seuil d'établissement de crédits distincts soit porté à 250 millions de dollars pour les dépenses en capital et à 100 millions de dollars pour les paiements de transfert dans le cadre d'un programme.**

Cela maintiendrait l'orientation des crédits parlementaires selon leur objet, tout en donnant aux ministères plus de liberté dans l'utilisation des grandes catégories de ressources afin de répondre aux besoins des programmes. Le relèvement des seuils donnerait au Parlement un pouvoir de contrôle par crédit distinct sur les dépenses en capital et les paiements de transfert lorsqu'ils sont suffisamment importants pour avoir en fait un objet propre.

5) **Que le Conseil du Trésor étudie la question de l'annualité du cycle budgétaire en consultation avec le Parlement et le vérificateur général, et examine les options précises de budgétisation pluriannuelle proposées par le Groupe de travail.**

Le Groupe de travail estime que des crédits pluriannuels offriraient la possibilité d'améliorer la gestion des ressources conformément à la philosophie et aux principes établis précédemment. Cependant, des modifications du système actuel pourraient être lourdes de conséquences pour le contrôle parlementaire des dépenses. Aussi estimons-nous que toute proposition de changement devrait être élaborée en consultation avec le Parlement et le vérificateur général.

6) **Que le Conseil du Trésor favorise l'élaboration d'une politique de gestion des éléments d'actif comportant le partage des ressources, ainsi que l'indique le rapport, et que les mesures d'incitation annoncées le 15 décembre 1989 par le président du Conseil du Trésor s'appliquent automatiquement.**

Le Groupe de travail estime que le système de gestion des ressources doit comporter des mesures incitatives favorisant une bonne gestion. Nous prenons acte des initiatives annoncées récemment par le président du Conseil du Trésor et proposons que leur application devienne automatique.

7) **Que tous les ministères et organismes qui ne l'ont pas déjà fait se dotent d'un système intégré de reddition de comptes mettant l'accent sur la responsabilité personnelle dans l'obtention des résultats, ainsi que l'indique le rapport.**

Introduction

Le but de Fonction publique 2000 dans son sens le plus large est de transformer les processus et les pratiques de gestion dans la fonction publique du Canada afin qu'elle puisse relever les défis des années à venir.

Plus particulièrement, les objectifs de l'initiative consistent à promouvoir une fonction publique qui :

- se caractérise par son professionnalisme, sa haute compétence, son impartialité et le sens du service au public;
- considère ses employés comme un atout précieux à mettre en valeur;
- donne le plus de pouvoirs possible aux employés et aux gestionnaires de première ligne; et
- offre la possibilité d'avoir des formes d'organisation différentes afin de répondre à des besoins divers, tout en s'inscrivant dans le cadre d'une seule et même fonction publique.

Ces objectifs ont orienté les travaux du Groupe de travail sur la gestion des ressources et les contrôles budgétaires.

Le cadre de gestion des ressources

Le Groupe de travail avait à l'origine pour mission d'examiner les «contrôles budgétaires». Ses membres ont toutefois jugé cette tâche trop restrictive. Aussi ont-ils décidé d'étendre leur examen à tous les aspects de la gestion des ressources -- seule façon, selon eux, de répondre aux objectifs de Fonction publique 2000.

Le Groupe de travail a commencé par définir la philosophie et les principes qui devaient orienter l'étude des questions de gestion des ressources, afin de disposer d'un cadre pour l'évaluation du système actuel, ainsi que de critères pour la validation de ses recommandations d'amélioration.

Nous sommes convaincus que la philosophie et les principes formulés ci-après contribueront à l'instauration d'un meilleur système de gestion des ressources pour les années à venir.

Un système responsable de gestion des ressources répondant aux besoins des ministres et du gouvernement doit :

- **promouvoir une gestion efficace;**
- **obliger les gestionnaires à rendre compte des résultats obtenus; et**
- **reposer sur le principe de la confiance en une fonction publique non partisane, objective et professionnelle au niveau tant des gestionnaires que des employés;**

tout en respectant l'autorité suprême du Parlement en matière de dépenses.

En conformité avec cette philosophie, un bon système de gestion des ressources doit atteindre quatre objectifs :

- favoriser un service de qualité et une exécution efficace des programmes en fonction de buts et d'objectifs clairement établis;
- inciter à une gestion efficace en accordant le plus de souplesse possible dans la gestion des ressources;
- promouvoir une délégation maximale du pouvoir de décision, jusqu'aux plus bas niveaux possibles, avec une structure de responsabilité clairement définie; et
- limiter la réglementation centrale aux cas où elle est nécessaire aux intérêts supérieurs de la fonction publique.

L'application de ces principes instaurera les conditions nécessaires à une profonde transformation culturelle fondée sur des valeurs et des attitudes nouvelles. Cependant, cette transformation devra s'accompagner d'un programme bien conçu d'éducation et de formation destiné à plusieurs cibles différentes, notamment le Parlement, le gouvernement, le public et évidemment nos employés et leurs syndicats. Cela est d'autant plus important qu'il faut non seulement satisfaire aux exigences législatives et répondre aux besoins des programmes, mais encore s'acquitter des responsabilités générales qui constituent aussi un aspect fondamental de la fonction publique -- notamment la nécessité d'assurer l'équité en matière d'emploi, d'assurer l'application régulière de la loi et de respecter la Loi sur les

langues officielles, les lois sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels, ainsi que la Charte des droits et libertés.

En conséquence, le Groupe de travail recommande :

1) **Que le Conseil du Trésor produise un énoncé clair de la philosophie de gestion du gouvernement reprenant les principes et les objectifs du Cadre de gestion des ressources exposé dans ce rapport.**

Le processus de consultation

La consultation des employés et des gestionnaires de la fonction publique et des représentants syndicaux a constitué un volet important des activités du Groupe de travail.

La consultation des syndicats

Le Groupe de travail a communiqué avec les dirigeants des quinze syndicats de la fonction publique au début de mars. Il leur a expliqué ses objectifs et décrit les questions examinées. Il a offert de rencontrer les représentants syndicaux afin de connaître leur opinion sur toutes les questions touchant la gestion des ressources. Cinq syndicats ont répondu, et trois se sont réunis avec les représentants du Groupe de travail.

Malgré leur caractère préliminaire, les discussions ont permis d'échanger beaucoup de renseignements utiles. Les représentants syndicaux ont reçu une documentation détaillée décrivant les principales questions examinées par le Groupe de travail et ont convenu d'en faire l'étude et de nous faire part de leurs commentaires. Jusqu'ici, les représentants syndicaux n'ont pas fait valoir de préoccupations majeures au sujet des questions étudiées.

La consultation des employés et des gestionnaires

Lorsqu'il s'agit de définir des problèmes et de mettre à l'épreuve des propositions d'amélioration, les gestionnaires et les employés de la fonction publique sont notre meilleur atout. Aussi, le Groupe de travail a-t-il constitué onze groupes de sensibilisation couvrant toutes les régions du pays. Plus de 200 personnes, dont l'apport a été inestimable, y ont participé.

Les groupes de sensibilisation nous ont permis en particulier d'échanger librement des points de vue variés sur les avantages des diverses propositions, leurs effets possibles et les obstacles à leur mise en œuvre.

Les groupes de sensibilisation ont témoigné d'un intérêt authentique pour l'initiative FP2000. Chacun était manifestement désireux de participer au projet, et les échanges ont été ouverts, honnêtes et constructifs.

Les sections ultérieures reflètent les conclusions et commentaires des groupes de sensibilisation. Voici quand même certains des points généraux soulevés par les participants :

- Un objectif fondamental de l'initiative FP2000 devrait être de mieux faire correspondre les niveaux d'autorité et de responsabilité de chaque employé.

- Les systèmes de gestion des ressources et les systèmes financiers devraient servir les besoins des gestionnaires et des employés. De nombreux gestionnaires considèrent actuellement qu'ils sont soumis à ces systèmes.

- Il ne suffit pas de rationaliser le système de gestion des ressources. Il faut aussi améliorer les systèmes de personnel et d'administration.

- Les ministères se sont imposé eux-mêmes certaines des restrictions et contraintes actuelles à une gestion efficace.

Perspective historique

Les recommandations de notre Groupe de travail s'inscrivent dans le droit fil d'un processus amorcé il y a près de trente ans avec la Commission Glassco. Le rapport Glassco et les examens et initiatives qui ont suivi relèvent tous d'une tendance à la délégation de pouvoirs et de responsabilités accrus aux gestionnaires, parallèlement à un renforcement de l'obligation de rendre compte. (L'annexe A résume brièvement cette évolution de la gestion des ressources et les principaux examens qui en ont influencé le cours.)

Des progrès importants ont manifestement été accomplis dans la délégation des pouvoirs et des responsabilités en matière de gestion des ressources. Un des objectifs de l'initiative FP2000 consiste toutefois à déterminer si d'autres progrès sont possibles, sur le plan non seulement de la gestion des ressources, mais aussi d'autres questions intéressant les fonctionnaires et, en fin de compte, du service au public.

Considérations environnementales

La gestion des ressources fait intervenir de nombreuses variables. La gestion des ressources du secteur public doit tenir pleinement compte de la nécessité de fournir au Parlement suffisamment d'information pour lui permettre de contrôler convenablement les dépenses. Elle doit tenir compte simultanément de la demande de services exprimée par le public, tout en favorisant une amélioration constante de l'efficience et de l'efficacité déployées dans la prestation de ces services afin de réduire le plus possible le fardeau imposé aux contribuables.

Une autre variable qui influe sur la gestion des ressources est l'évolution de la société canadienne et de ses exigences à l'endroit du gouvernement fédéral. Notre système de gestion des ressources doit donc être suffisamment souple pour s'adapter à cette évolution dans le cadre décrit précédemment et ne saurait limiter la capacité de réaction du gouvernement face à ces changements.

Un exemple de l'évolution de nos besoins et de la capacité de réaction du gouvernement à leur égard est la globalisation croissante des enjeux. Alors que le gouvernement a encore la structure qu'il s'était donnée dans les années 1950 et 1960 pour traiter de problèmes sectoriels précis (p. ex., agriculture, énergie, etc.), les questions auxquelles les gouvernements ont à faire face deviennent de plus en plus «horizontales», prenant des dimensions non seulement intersectorielles et interministérielles, mais encore interprovinciales et internationales.

L'obligation de rendre compte, pierre angulaire d'une gestion efficace des ressources

Un aspect clé de la philosophie de gestion des ressources que préconise le Groupe de travail est que les gestionnaires doivent avoir à la fois le pouvoir d'utiliser les ressources voulues pour obtenir des résultats et l'obligation d'en rendre compte. Nous croyons que cette obligation est à la base même d'une gestion efficace et responsable des ressources dans le secteur public.

Cette question de la reddition de comptes n'est pas nouvelle. Elle a été mise en relief par Glassco en 1962, par Lambert en 1979 et par plusieurs vérificateurs généraux par la suite. En outre, elle a été au cœur d'initiatives gouvernementales particulières comme l'actuelle initiative d'accroissement des pouvoirs et des responsabilités ministériels (APRM) lancée par le gouvernement en place.

La question continuant de susciter des préoccupations, le Groupe de travail a procédé, dans le cadre de son examen de la gestion des ressources, à une évaluation détaillée des exigences de reddition de comptes dans l'administration fédérale. Pour ce faire, nous avons examiné divers aspects de l'obligation de rendre compte dans la fonction publique. Nous nous sommes reportés aux études antérieures de la question et avons examiné des éléments du système de reddition de comptes que la plupart des ministères utilisent actuellement. Le président du Groupe de travail a aussi demandé par écrit à tous les sous-ministres leur opinion personnelle sur la question et leur a indiqué dans les grandes lignes certaines des principales exigences envisagées alors pour renforcer l'obligation de rendre compte.

Compte tenu de tous ces renseignements et après mûre réflexion, le Groupe de travail convient qu'un bon système de reddition de comptes doit reposer sur les principes et les caractéristiques qui suivent :

- **L'obligation de rendre compte doit être axée sur les résultats. Elle doit être globale et mettre l'accent sur la responsabilité personnelle.**

- **La réussite du système repose avant tout sur le choix des résultats dont il doit être rendu compte. En conséquence :**

  - Les résultats doivent être stimulants, convenus entre les parties, explicites et, si possible, quantifiables.

  - Les énoncés de résultats doivent mettre l'accent sur un nombre restreint de résultats clés.

  - Les résultats précisés doivent être généralement contrôlables par ceux qui ont à en rendre compte.

  - Les résultats à atteindre doivent être clairs et faire la différence entre l'essentiel et le souhaitable.

  - Les résultats à atteindre doivent être liés à un niveau convenu de ressources.

- **La structure de responsabilité doit être définie le plus clairement possible.**

  Dans un ministère, un fonctionnaire doit habituellement rendre des comptes directement à son supérieur hiérarchique, et ainsi de suite jusqu'au sous-ministre. Celui-ci est généralement responsable des résultats de programmes directement envers le ministre (et le ministre envers le Parlement). Cependant, le sous-ministre doit simultanément rendre compte directement à d'autres (p. ex. le Conseil du Trésor, la Commission de la fonction publique et le Parlement lui-même en vertu de lois générales) de l'exercice des responsabilités confiées par ces organismes ou personnes, et notamment du respect et de la réalisation de grands objectifs globaux ou gouvernementaux. En outre, les organismes centraux doivent souvent compter sur l'apport des ministères pour s'acquitter de leurs responsabilités directes (p. ex. la responsabilité du Conseil du Trésor en matière d'affectation des ressources). Le sous-ministre est alors responsable devant le ministre -- et le ministre devant l'organisme central -- de l'intégrité, de la qualité et de l'actualité des renseignements provenant de son ministère.

Bien que les ministres soient comptables devant le Parlement, on ne saurait s'attendre à ce qu'ils soient au courant ou responsables de tout ce que font les membres de leur ministère, surtout si ces derniers ne se conforment pas aux procédures ou politiques établies. Dans ces cas-là, on peut s'attendre à ce que le ministre ait à rendre compte des politiques générales de son organisme, mais c'est à la personne directement en cause de rendre compte de ses actes.

Les conditions préalables à l'amélioration de la reddition des comptes sont déjà en place

Les processus et structures en place devraient permettre aux ministères et organismes de répondre aux exigences d'une reddition de comptes intégrée. Par exemple, les processus actuels de planification et de budgétisation peuvent demeurer la base du système de reddition de comptes au niveau de l'organisation. L'obligation de rendre compte peut alors être ramenée au niveau personnel par le truchement du processus d'appréciation et des descriptions de postes en place. Enfin, le réseau d'information existant devrait pouvoir fournir les renseignements nécessaires à la prise de décisions et au suivi des progrès accomplis dans la réalisation des résultats.

Il ressort des commentaires des sous-ministres que plusieurs ministères se sont déjà dotés de systèmes de reddition de comptes qui incorporent les principes décrits précédemment. Nous avons également constaté que différents ministères avaient élaboré des systèmes particuliers dans ce domaine en fonction de besoins opérationnels variés. Il y a lieu d'encourager tous les ministères à s'inspirer du succès des autres.

En conséquence, le Groupe de travail recommande :

Que tous les ministères et organismes qui ne l'ont pas déjà fait se dotent d'un système intégré de reddition de comptes mettant l'accent sur la responsabilité personnelle dans l'obtention des résultats, ainsi que l'indique le rapport.

Il importe également que non seulement les ministères aient des systèmes de reddition de comptes, mais aussi que le Parlement et le public aient en permanence l'assurance que ces systèmes sont en place et fonctionnent. Les sous-ministres devraient y veiller.

L'annexe B décrit plus en détail le régime de reddition de comptes que nous proposons.

Les caractéristiques essentielles du système actuel

L'annexe C expose certaines caractéristiques essentielles de l'actuel système de gestion des ressources dont tout effort de réforme devra tenir compte. Cette annexe traite des questions clés que constituent les relations du gouvernement avec le Parlement, les responsabilités de l'Exécutif (Conseil du Trésor) et les activités des ministères.

Les recommandations qui suivent tiennent entièrement compte des caractéristiques du système actuel et des principes qui le sous-tendent.

Mythes

Nos pratiques actuelles de gestion des ressources ne sont pas forcément conformes à une philosophie ou à un ensemble de principes du genre de ceux que nous avons exposés. En fait, le système actuel se caractérise par :

- l'absence d'une délégation cohérente des pouvoirs à un niveau suffisamment bas, correspondant à celui de la reddition de comptes;

- des contraintes artificielles à une gestion efficace.

Le Groupe de travail estime que certaines de ces rigidités ou contraintes ont pour origine des idées fausses ou des mythes au sujet de ce qui constitue une bonne gestion des ressources, notamment :

Le mythe des années-personnes

- Le nombre d'années-personnes est une bonne mesure de la taille de la fonction publique.

- Le nombre d'années-personnes constitue un bon indicateur du coût de fonctionnement de la fonction publique.

- L'élimination des contrôles exercés sur les années-personnes est la solution à tous les problèmes.

- Le contrôle des années-personnes permet de contenir la croissance de la fonction publique.

Les discussions de nos groupes de sensibilisation et les avis des membres du Groupe de travail ont confirmé que la notion d'année-personne (l'équivalent de 12 mois d'emploi d'une personne) ne constituait pas vraiment une bonne base pour mesurer la taille de la fonction publique. Qui plus est, les années-personnes ne donnent qu'une idée incomplète du coût de l'exécution des programmes et, dans bien des cas, en présentent un tableau trompeur.

Le mythe de la péremption des crédits

- La péremption de certains crédits entraîne automatiquement une réduction du budget du programme.

- La péremption de crédits est l'indice d'une mauvaise gestion.

- Une bonne politique budgétaire mise sur la péremption de crédits en fin d'exercice.

Les discussions de nos groupes de sensibilisation ont confirmé que la péremption des crédits budgétaires était attribuable à des causes diverses, dont plusieurs étaient indépendantes des décisions des gestionnaires. Cependant, il est clair que ces derniers cherchent à éviter les péremptions, s'ils en ont la moindre possibilité. Parfois, cela les amène à effectuer des dépenses qu'ils auraient pu cibler plus efficacement en l'absence des pressions de fin d'exercice.

Le mythe d'un «monde sans erreur»

- Une gestion sans risques est une bonne gestion.
- On peut innover sans prendre de risques.

Comme bien d'autres dans le cadre de l'initiative Fonction publique 2000, nos groupes de sensibilisation ont souligné que bien gérer signifiait prendre des risques calculés, ce qui supposait une plus grande tolérance face à l'erreur.

Pour une meilleure gestion des ressources

Le Groupe de travail a étudié avec soin plusieurs éléments du système actuel de gestion des ressources qui pourraient être améliorés ou qui font obstacle à une gestion efficace des ressources.

Dans tous les cas, nous avons évalué le système existant et les options de changement à la lumière de la philosophie et des principes de gestion des ressources exposés au début du rapport. Nous avons aussi supposé, dans la formulation de nos recommandations, que **tous les ministères** avaient ou auraient en place un système intégré de reddition de comptes qui **fonctionnerait**.

Le Groupe de travail reconnaît aussi que le gouvernement continuera vraisemblablement de faire face à des restrictions de dépenses, et qu'il restera nécessaire pour la fonction publique de mettre en oeuvre ses programmes de manière plus efficiente et efficace. Par conséquent, nous avons adopté les hypothèses suivantes, sur lesquelles reposent nos travaux et nos recommandations.

1. Le pouvoir suprême du Parlement en matière d'autorisation des dépenses et de contrôle des fonds publics doit être respecté. Les crédits parlementaires continueront d'être rattachés à des programmes axés sur un objet particulier.

2. Nos propositions doivent déboucher sur des dépenses plus judicieuses -- et non plus considérables. Elles ne doivent **pas alourdir le déficit à long terme**. Elles doivent plutôt rendre les opérations du gouvernement plus productives et efficientes.

3. Il faut maintenir la responsabilité budgétaire. Par conséquent, les ministères doivent continuer de mesurer et de suivre l'utilisation qu'ils font des ressources ainsi que les résultats qu'ils en tirent.

4. L'approche générale de la gestion des ressources doit continuer de tenir compte des priorités de l'ensemble du gouvernement, des mandats des ministères, des attentes du public et de la nécessité d'assurer des services de qualité aux Canadiens considérés individuellement.

De ces hypothèses découlent les commentaires, observations et recommandations des sections suivantes.

Les outils fondamentaux de contrôle budgétaire : années-personnes, dépenses de fonctionnement et dépenses en capital secondaires

Question

Comme l'indique l'annexe C, le Conseil du Trésor contrôle les années-personnes et les budgets. Selon le Groupe de travail, le système actuel de contrôle des années-personnes présente trois problèmes fondamentaux :

1. Les années-personnes constituent un moyen de contrôle artificiel qui met l'accent sur la taille de la fonction publique plutôt que sur les coûts d'exécution des programmes gouvernementaux.

L'importance accordée aux années-personnes empêche les gestionnaires d'utiliser la meilleure combinaison de ressources (travail, fonctionnement, capital) pour s'acquitter de leur mission et peut déboucher sur des pratiques antiéconomiques. Par exemple, les ministères n'arrivent pas parfois à répondre à la demande de programmes à frais entièrement recouvrés par manque d'années-personnes, bien que ces activités n'occasionnent aucun coût supplémentaire au contribuable.

De même, des programmes productifs de recettes, qui pourraient aider à réduire le déficit, sont limités par le manque d'années-personnes. Nous sommes d'avis que les restrictions d'années-personnes obligent à sous-traiter certains services à un coût qui dépasse celui de la prestation interne de ces services par des fonctionnaires.

Les discussions de nos groupes de sensibilisation ont confirmé ces opinions. Manifestement, donc, les restrictions d'années-personnes empêchent les gestionnaires de combiner leurs ressources de façon optimale afin de mettre en oeuvre leurs programmes avec une efficacité maximale.

2. Le contrôle des années-personnes dégage les gestionnaires de la responsabilité des composantes salariales de leur budget (souvent la majeure partie de ce dernier).

Plus particulièrement, les gestionnaires mettent l'accent sur le nombre d'employés plutôt que sur les coûts de personnel. Par exemple, ils se soucient peu des coûts de personnel parce qu'un employé à 80 000 $ par an et un autre à 30 000 $ par an ne consomment chacun qu'**une année-personne**. En outre, comme ils ne se préoccupent pas des coûts de personnel, les gestionnaires se concentrent uniquement sur les coûts de fonctionnement et de capital dans l'exécution de leurs programmes, ce qui rend difficile une véritable reddition de comptes.

3. Les années-personnes ne donnent pas une mesure exacte de la «taille» de la fonction publique.

Les données ou les prévisions d'années-personnes ne tiennent pas compte des employés des sociétés d'État (même si elles dépendent des fonds publics), des Forces armées, de certains organismes parlementaires, du Parlement lui-même, de la GRC et d'autres petites composantes du secteur public.

En raison de l'omission de ces organismes, les chiffres d'années-personnes ne donnent pas de la taille du secteur public une image aussi exacte que le grand public pourrait le penser.

Analyse

Pour ces raisons, le contrôle des années-personnes ne constitue pas le meilleur outil de gestion des ressources. Un système qui mettrait l'accent sur le contrôle du coût de prestation des services (plutôt que des effectifs) et qui obligerait les gestionnaires à tenir compte des coûts de main-d'œuvre et à être responsables de ceux qui relèvent de leur autorité serait plus indiqué. Un tel système favoriserait une gestion plus efficiente.

Le Groupe de travail a étudié diverses options de contrôle, notamment : le maintien du contrôle actuel des années-personnes; l'institution de budgets salariaux distincts pour chaque programme; et l'établissement d'un budget de fonctionnement unique pour les ressources qu'exige l'exécution des programmes. Nous avons même envisagé la possibilité d'éliminer tous ces contrôles.

La méthode du «budget de fonctionnement»

L'idée de contrôler les coûts par le biais d'un «budget de fonctionnement» unique pour chaque programme était la seule option qui, de l'avis du Groupe de travail, offrait la dose appropriée de souplesse, tout en maintenant un contrôle convenable sur les diverses catégories de dépenses.

L'Angleterre et l'Australie ont déjà adopté cette méthode, à laquelle elles donnent l'appellation de «dépenses courantes» *(running costs)* : il s'agit d'un système dans lequel un budget de fonctionnement unique pour les ministères englobe les budgets de personnel, de fonctionnement et de dépenses en capital secondaires d'un programme donné. L'élimination du contrôle des effectifs et du cloisonnement entre les composantes a accru l'efficience et permis aux gestionnaires de se concentrer davantage sur les coûts d'exécution des programmes. Pour faciliter la compréhension de ce concept, nous avons décidé de l'appeler «budget de fonctionnement».

La méthode du budget de fonctionnement éliminerait le contrôle des années-personnes. Chaque programme ministériel serait doté d'un budget distinct appelé budget de fonctionnement, qui comprendrait les traitements, les dépenses de fonctionnement et les dépenses en capital secondaires. Les ministères auraient toute liberté de transférer des fonds entre ces diverses composantes afin de parvenir à l'utilisation la plus efficace et efficiente des ressources dans l'exécution de leurs programmes. Ce faisant, cependant, les gestionnaires des ministères devraient peser les conséquences financières à court et à long terme de toutes leurs décisions, y compris les coûts de personnel relevant de leur autorité (comme la reclassification et les heures supplémentaires).

La figure 1 présente le système de contrôle existant et celui envisagé dans un régime de budget de fonctionnement. Le système ne prévoit qu'un seul budget, avec une répartition nominale des traitements et des autres dépenses de fonctionnement. Les fonds pourraient être transférés de l'un à l'autre, mais en fonction d'un taux appelé «facteur de conversion». Ce facteur de conversion est nécessaire parce que les crédits d'un ministère ne comprennent pas toutes les composantes du budget salarial (p. ex. le coût des avantages sociaux) et que

l'utilisation de fonds salariaux entraîne des coûts directs et des dépenses pour certains organismes centraux, par exemple Travaux publics Canada au titre des locaux. Le facteur de conversion serait probablement fixé aux alentours de 30 pour 100, c'est-à-dire que le transfert d'un dollar des «traitements» au «fonctionnement» entraînerait l'inscription d'un crédit de 1,30 $ à ce dernier poste. Inversement, une augmentation d'un dollar de la composante salariale exigerait une réduction de 1,30 $ des dépenses de fonctionnement.

Chacun de nos groupes de sensibilisation a discuté à fond de cette idée. Gestionnaires et employés ont appuyé sans réserve la notion de budget de fonctionnement. Cette méthode offre à leur avis d'importantes possibilités d'améliorer la mise en oeuvre de programmes pour lesquels on dispose de ressources limitées. Ils ont aussi reconnu que le passage à ce système ne dégagerait pas plus de ressources et que les gains de productivité éventuels dépendraient dans une large mesure de la qualité de leurs systèmes d'information de gestion.

Le budget de fonctionnement est une idée très simple. Sa mise en œuvre posera toutefois des défis au niveau technique. Chaque ministère devra négocier un accord avec le Secrétariat du Conseil du Trésor, au cas par cas. Les accords devront définir le niveau des ressources disponibles et la répartition entre la composante salariale et les autres dépenses. Ils devront aussi traiter des effets de l'inflation et de la charge de travail de base à laquelle se rapportera le niveau de financement, entre autres choses.

Conclusions et recommandations

Le Groupe de travail estime que le système du budget de fonctionnement offrirait une méthode plus efficace de gestion des ressources dans la fonction publique fédérale que le système actuel de contrôle des années-personnes. En conséquence, nous recommandons :

Que le gouvernement élimine le contrôle des années-personnes et adopte des «budgets de fonctionnement» uniques à compter de 1992-1993, afin de favoriser une utilisation plus productive des ressources et de mettre l'accent sur le coût réel de l'exécution des programmes gouvernementaux.

Lors de la mise en œuvre du système, le Conseil du Trésor devrait négocier avec les ministères les détails techniques du calendrier et de l'application du système de budget de fonctionnement.

FIGURE 1

Contrôle actuel des ressources	Budget de fonctionnement proposé
1. Éléments	**1. Éléments**
	Budget unique
. Années-personnes . Dépenses de fonctionnement . Dépenses en capital (programme) de plus de 5 millions de dollars traitées séparément	. traitements . dépenses de fonctionnement . dépenses en capital secondaires
	Répartition nominale entre traitements et autres dépenses.
	(Grosses dépenses en capital traitées à part.)
2. Le Conseil du Trésor finance tous les coûts salariaux, c'est-à-dire les traitements, primes de rendement, primes de bilinguisme, indemnités de vacances et de cessation de fonctions, congés de maternité, primes de poste et autres indemnités.	2. Les ministères resteraient «assurés» contre les coûts de personnel indépendants de leur volonté, comme les hausses de rémunération négociées ou les avantages sociaux établis par le Conseil du Trésor.
3. Les ministères ne sont pas libres d'effectuer des transferts entre les traitements et les autres postes.	3. Les transferts seraient permis entre les traitements et les autres postes, en fonction d'un «facteur de conversion» établi.

Plusieurs questions seraient à examiner avec soin dans le cadre du passage au nouveau système. Par exemple, la taille de la fonction publique continuera d'intéresser le public. Aussi, le gouvernement doit-il trouver un moyen de présenter des renseignements utiles à ce sujet. En outre, la phase de transition pourrait bien comporter une période d'adaptation au cours de laquelle les ministères étudieraient les incidences économiques des mesures que les contraintes artificielles d'années-personnes les auront obligés à prendre par le passé. Si, à la suite d'examens de ce genre, il était décidé de convertir des crédits de fonctionnement en crédits salariaux, la taille de la fonction publique augmenterait. Des mesures spéciales pourraient se révéler nécessaires pour assurer une approche ordonnée du contrôle de toute croissance importante, le cas échéant, du secteur public.

Le problème de la péremption des crédits : incidences sur la gestion des ressources

Question

Bien des gestionnaires se croient obligés d'épuiser leur budget avant la fin d'un exercice. Ils craignent qu'autrement on ne pense que leurs programmes n'avaient pas besoin de tous leurs fonds au départ (ce qui justifierait des compressions budgétaires) ou qu'ils ont été mal gérés. Il arrive que des projets subissent des retards inévitables au cours d'un exercice (p. ex., des travaux projetés sont retardés de manière à s'étendre sur deux exercices). Cela libère des fonds dans une année mais crée des pressions budgétaires l'autre année.

En vue d'équilibrer les ressources disponibles en fonction de la charge de travail observée dans ces situations, les gestionnaires achètent parfois des biens et services dont l'acquisition attendrait normalement l'exercice suivant. Les décisions de dépense peuvent donc dans certains cas être inspirées par l'existence de soldes risquant d'être périmés plutôt que par un souci d'optimisation de l'usage des fonds.

En fin de compte, les rigidités du système actuel de gestion des ressources risquent d'empêcher les gestionnaires de dépenser judicieusement et de mettre en oeuvre leurs programmes avec toute l'efficience possible.

Conscient de ce problème, le Conseil du Trésor a pris des mesures constructives afin d'assouplir le transfert des fonds inutilisés d'un exercice à l'autre :

- en approuvant une disposition de report de capital qui permet aux ministères de transférer jusqu'à 5 pour 100 de leur budget d'immobilisations (à concurrence de 75 millions de dollars) à l'exercice suivant, à condition d'en demander la permission au plus tard le 15 décembre; et

- en approuvant un report de 3 pour 100 du budget non salarial de F & E, au cas par cas, à condition que la demande en soit faite au plus tard le 1er février.

Bien que ces mesures représentent un progrès appréciable, l'obligation pour les gestionnaires de présenter leurs demandes bien avant la fin de l'exercice (au plus tard le 15 décembre et le 1er février respectivement) pour profiter de ces deux dispositions en limite les avantages. Dans les groupes de sensibilisation, les gestionnaires ont fait valoir que, pour offrir une souplesse véritable, il faudrait que les dispositions de report puissent être fondées sur les données de fin d'exercice ou presque. Les neuf mois de données disponibles en janvier pour respecter la première échéance de février sont souvent insuffisants pour étayer les décisions à prendre.

Analyse

Encore une fois, le Groupe de travail a envisagé diverses options, allant du statu quo à la non-péremption des crédits. Nous avons reconnu cependant qu'il fallait dans tous les cas maintenir un délicat équilibre entre la souplesse de gestion et le contrôle gouvernemental des dépenses annuelles, d'une part, et le droit incontesté du Parlement de contrôler les dépenses, d'autre part. Dans les circonstances, donc, c'est l'extension du mécanisme administratif actuel, permettant de reporter une partie des fonds condamnés à la péremption, qui paraît l'option la plus indiquée. Combinée au système du budget de fonctionnement décrit précédemment, cette disposition de report donnerait aux gestionnaires la possibilité de réaménager non seulement la combinaison des intrants mais aussi, dans une certaine mesure, le profil temporel des dépenses afin de parvenir à l'utilisation la plus efficiente et la plus efficace des ressources disponibles.

Conclusions et recommandations

Nous avons conclu que l'option de report automatique présentait plusieurs avantages. Par exemple, elle éliminerait nombre des distorsions découlant de la péremption des fonds en fin d'exercice. Les gestionnaires seraient mieux en mesure d'ajuster leur charge de travail à leurs budgets et d'éviter la pratique qui consiste à acheter des biens et services avant d'en avoir besoin. Pour sa part, le Parlement conserverait tout son pouvoir de contrôle, car on recourrait à un Budget des dépenses supplémentaire pour faire autoriser le report de fonds à l'exercice suivant.

Les ministères continueraient aussi de fourrir des renseignements financiers détaillés au Parlement par le biais des Comptes publics. **En conséquence, le Groupe de travail recommande :**

Que le Conseil du Trésor donne la marge de manœuvre nécessaire aux ministères et à leurs gestionnaires en approuvant le report automatique à l'exercice suivant de jusqu'à 2 pour 100 du budget de fonctionnement inscrit au Budget des dépenses principal.

Le Conseil du Trésor a veillé à ce que ses dispositions existantes de report soient compatibles avec le cadre financier du gouvernement. Il tiendra également à s'assurer de la compatibilité de cette proposition de report automatique.

La gestion des ressources et le Parlement

Question : structure des crédits

Les mesures de contrôle distinctes qui s'appliquent aux dépenses en capital et aux paiements de transfert (subventions et contributions) empêchent les ministères d'exécuter leurs programmes avec toute l'efficience possible. En cours d'année, les ministères disposent d'une marge de manœuvre limitée pour réaffecter des fonds entre crédits lorsque l'évolution des besoins l'exige. Ce problème persiste même lorsque les fonds votés par le Parlement sont destinés au même programme ou à la même fin générale. Nous sommes d'avis qu'un crédit unique pour chaque programme serait la formule la plus susceptible de fournir aux ministres et à leurs ministères la marge de manœuvre nécessaire pour établir les stratégies les plus efficaces et les plus productives d'exécution de leurs programmes. Cette souplesse se traduirait par une productivité accrue et un meilleur service au public.

Analyse et options

Depuis quelques années, le niveau et la qualité des renseignements fournis au Parlement se sont considérablement améliorés grâce à l'institution de la Partie III du Budget des dépenses principal. Étant maintenant mieux renseigné sur les dépenses des ministères, le Parlement n'est peut-être plus obligé de contrôler séparément les dépenses en capital et les paiements de transfert tout au long d'un exercice. Cela permettrait de réduire considérablement le nombre de postes du Budget des dépenses supplémentaire, en particulier de ceux qui risquent de présenter peu d'intérêt pour les parlementaires.

Le Groupe de travail a étudié la possibilité que l'adoption d'un seul crédit par programme permette quand même au Parlement d'autoriser des dépenses pour des fins particulières, tout en laissant aux gestionnaires une plus grande marge de manœuvre dans l'utilisation des fonds à ces fins. En 1979, le Comité des comptes publics avait recommandé l'adoption d'un crédit unique par programme, mais sa recommandation n'avait pas eu de suite.

Dans certains cas, le crédit unique par programme comprendrait de très grosses dépenses en capital ou en paiements de transfert. Le Parlement pourrait vouloir continuer d'exercer un contrôle distinct sur ces dépenses.

Par conséquent, la solution de rechange consiste à relever le «seuil» des crédits distincts afin d'instituer dans les faits le concept du crédit unique par programme, sauf dans les cas de dépenses très élevées en capital ou en paiements de transfert.

Nous avons étudié la répartition actuelle des crédits de **capital** et de **paiements de transfert** (voir les figures 2 et 3 des pages suivantes), pour constater que 80 pour 100 des crédits étaient inférieurs à 250 millions de dollars et que ces 80 pour 100 en nombre représentaient moins de 20 pour 100 de la valeur des dépenses dans chaque domaine.

Si le seuil passait de 5 millions à 250 millions de dollars, 80 pour 100 de ces crédits échapperaient à un contrôle distinct. Le Parlement continuerait cependant d'exercer un contrôle distinct sur 80 pour 100 des dépenses.

On pourrait modifier légèrement les seuils en raison de l'intérêt que le Parlement a toujours porté aux **paiements de transfert**. Dans leur cas, un seuil fixé à 100 millions de dollars soustrairait 40 pour 100 des crédits existants à un contrôle distinct. Les 60 pour 100 de crédits qui n'échapperaient pas à un contrôle représenteraient encore 90 pour 100 de la valeur des dépenses.

En conséquence, le Groupe de travail recommande :

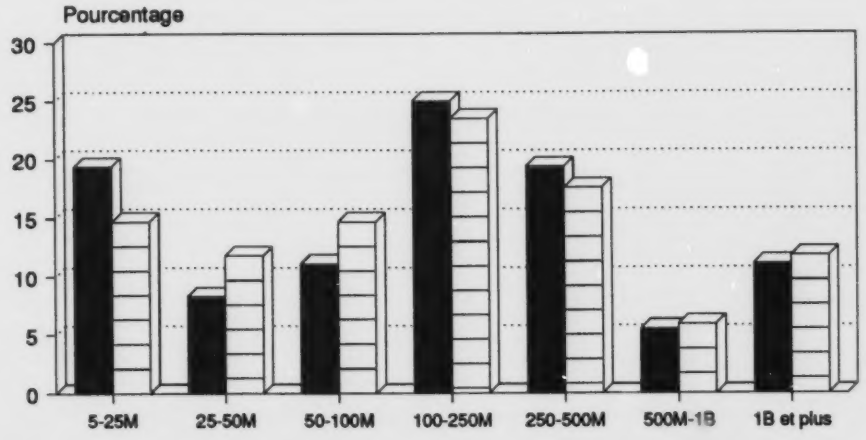
Que le seuil d'établissement de crédits distincts soit porté à 250 millions de dollars pour les dépenses en capital et à 100 millions de dollars, pour les paiements de transfert dans le cadre d'un programme.

Question : annualité du processus budgétaire

Un cycle budgétaire annuel fixe empêche les gestionnaires de prendre les «meilleures» décisions de programme, car il impose des contraintes à l'utilisation efficiente des ressources. Il se peut qu'un cycle annuel constitue une entrave inutile aux opérations d'une administration moderne.

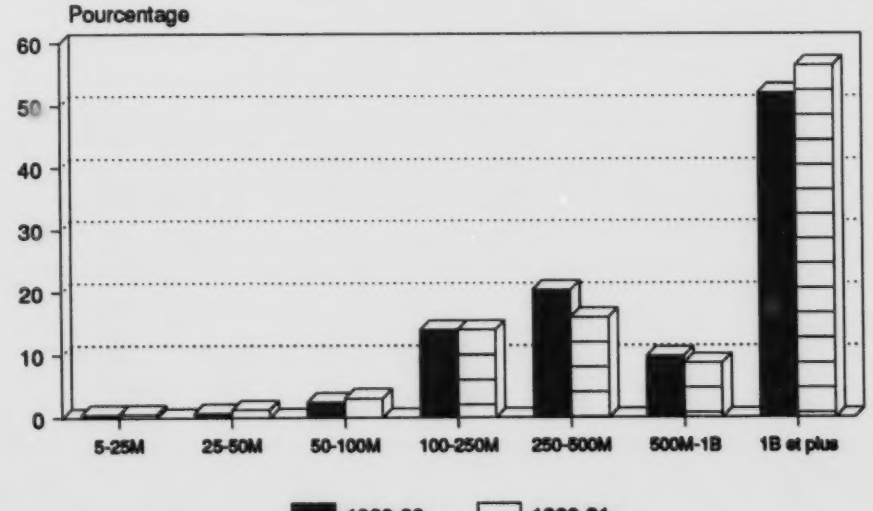
FIGURE 2 : SUBVENTIONS ET CONTRIBUTIONS

Répartition des crédits de S&C selon le montant



Ce graphique présente le nombre de crédits dans chaque catégorie en proportion du nombre total de crédits de S&C (36).

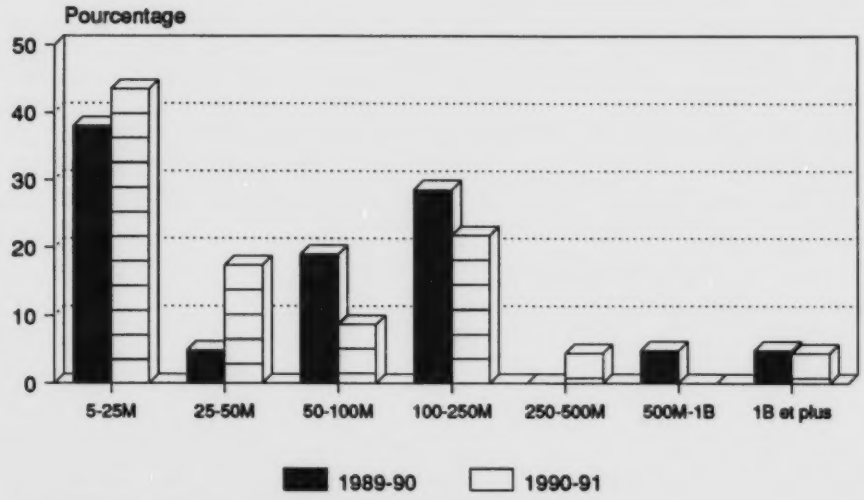
Répartition en valeur des crédits de S&C selon le montant



Ce graphique présente le montant total des crédits de chaque catégorie en proportion du montant total des crédits de S&C (12,6 milliards de dollars).

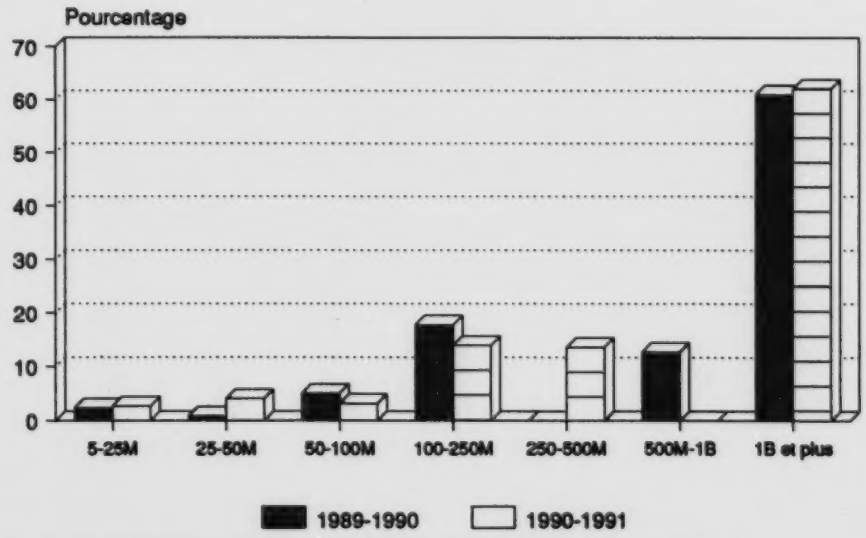
FIGURE 3 : CRÉDITS DE CAPITAL

Répartition des crédits de capital selon le montant



Ce graphique présente le nombre de crédits de chaque catégorie en proportion du nombre de crédits de capital (23)

Répartition en valeur des crédits de capital selon le montant



Ce graphique présente le montant total des crédits de chaque catégorie en proportion du montant total des crédits de capital (12,6 milliards de dollars).

Bien des fonctionnaires doivent gérer d'importantes initiatives à long terme, qu'il s'agisse de projets d'immobilisations, de programmes permanents de contribution ou d'autres projets de longue durée. Parce qu'elles sont à long terme, ces initiatives sont souvent soumises à de nombreuses influences externes qui se répercutent sur leur calendrier d'exécution ou d'achèvement.

Les membres des groupes de sensibilisation ont mentionné que le processus budgétaire annuel prenait énormément de temps. Il oblige à produire des rapports détaillés dans la documentation de base et la Partie III du Budget des dépenses principal -- même pour les programmes stables dont les niveaux de financement ne changent guère ou pas du tout et qui s'écartent peu des plans antérieurs. Le Parlement, par ailleurs, se voit inondé chaque année de tous ces documents. Par conséquent, il n'a guère la possibilité de procéder à un examen plus sélectif des plans de dépenses de programmes particuliers en fonction de ses propres priorités.

Conclusions et recommandations

Le Groupe de travail a étudié plusieurs solutions de rechange au cycle budgétaire annuel suivi actuellement, notamment :

- On pourrait maintenir les crédits annuels, mais modifier les rapports au Parlement. Les ministères pourraient, par exemple, fournir des renseignements détaillés par le biais de la Partie III peut-être une fois tous les trois ans seulement. Ils ne fourniraient chaque année que de brèves mises à jour ou des rapports sur les écarts notables par rapport aux plans.

- Les ministères pourraient demander des crédits annuels, mais avec l'autorisation du Parlement de dépenser sur une période plus longue, peut-être deux ans. Cela atténuerait en partie les pressions, tout en maintenant le processus annuel d'octroi des crédits.

- Les ministères pourraient demander des crédits pluriannuels (peut-être triennaux). Le Parlement accorderait un financement pour des périodes plus longues et la fréquence du processus budgétaire se trouverait réduite pour les ministères.

Le Groupe de travail est conscient de la nécessité, quelle que soit l'option envisagée, de respecter le besoin légitime du Parlement d'autoriser les dépenses et ce, à la lumière de renseignements à jour, factuels et significatifs. Il est assurément nécessaire de fournir des renseignements annuels au Parlement. Certaines des options que nous avons envisagées offraient la possibilité d'un examen parlementaire

annuel, accompagné d'une étude et d'une comptabilité beaucoup plus poussées dans le cadre d'un cycle. Ces options semblent présenter la possibilité de rationaliser le système, tout en assurant une information et un contrôle satisfaisants du Parlement.

Le Groupe de travail n'est pas en mesure pour l'instant de recommander une solution de rechange à l'actuel système de budget annuel. Toute recommandation devrait être précédée d'une consultation approfondie de tous les intéressés (y compris le Parlement et le vérificateur général).

Néanmoins, nous recommandons : que le Conseil du Trésor examine la question de l'annualité du cycle budgétaire en consultation avec le Parlement et le vérificateur général en vue d'aborder l'étude des problèmes signalés.

L'absence d'incitation à une meilleure gestion des ressources

Contexte et questions

Les questions abordées jusqu'ici dans ce rapport ont porté sur les contraintes qui paraissent faire obstacle à une gestion efficiente et efficace des ressources. Une autre question mérite cependant d'être étudiée. Certains employés ont fait valoir au Groupe de travail que le système actuel présentait des **désincitations**, ou tout au moins une absence d'incitations à une meilleure gestion des ressources. Parmi les exemples fréquemment cités, mentionnons l'«appropriation» par les services centraux (les organismes centraux, l'administration centrale, etc.) des économies réalisées grâce à un accroissement de la productivité. D'autres employés ont relevé qu'on demandait aux ministères d'accroître leurs recettes, mais que celles-ci n'étaient pas portées à leur crédit, même lorsque cela s'accompagnait d'une hausse des coûts d'administration.

Recommandations

Le Groupe de travail s'est penché sur la question des «incitations». Il a convenu que, de façon générale, il y avait lieu d'intégrer au système des mesures incitant à gérer les ressources avec efficience et efficacité. En conséquence, nous concluons et recommandons :

- **Que les centres de responsabilité qui réalisent des économies grâce à des améliorations de productivité soient normalement autorisés à les conserver.**

- **Que dans le cas des initiatives conjointes où, par exemple, un service a assuré le financement initial qui permet à un autre d'améliorer ou d'accroître sa productivité, les économies fassent l'objet d'un partage équitable. Non seulement le partage inciterait à améliorer la productivité, mais il favoriserait une gestion collégiale.**

- **Que, si un ministère mène des activités lui permettant de recouvrer des coûts ou de générer des recettes, il conserve la totalité ou, à tout le moins, une partie de ces dernières.**

- **Que, dans un souci d'optimisation des ressources gouvernementales, et plus particulièrement du matériel et des installations, on encourage les ministères à partager ces éléments d'actif. Cependant, le ministère devrait profiter des gains de productivité qui en découleraient.**

Le Groupe de travail a pris acte de l'annonce faite le 15 décembre par le président du Conseil du Trésor, qui mentionnait la mise en œuvre au cas par cas de certaines des propositions des deux premières recommandations précédentes. L'annonce faisait aussi état de l'élaboration d'une politique de gestion de l'actif. Le Groupe de travail recommande :

- **Que le Conseil du Trésor encourage l'élaboration d'une politique de gestion de l'actif prévoyant le partage des ressources, de la façon décrite dans notre dernière recommandation.**

- **Que les mesures incitatives annoncées par le président du Conseil du Trésor s'appliquent automatiquement à tous les ministères et organismes. Cela éliminerait la nécessité d'étudier chaque cas individuellement.**

ANNEXE A

Perspective historique

ANNEXE A

Gestion des ressources dans la fonction publique fédérale

Perspective historique

Indications générales

Le régime actuel de gestion des ressources dans l'administration fédérale est le fruit d'une évolution qui se déroule depuis des années sous l'effet de plusieurs influences. Parmi les plus importantes figurent évidemment, d'une part, l'évolution des besoins du Parlement du point de vue du contrôle des dépenses publiques et d'autre part, les besoins des gestionnaires de la fonction publique, chargés de mettre en oeuvre la gamme toujours plus complexe des programmes fédéraux.

D'importantes initiatives, qui visaient à réaliser les changements voulus, ont découlé des grands examens entrepris pour le compte du gouvernement par des commissions établies expressément à cette fin ou des études effectuées dans le cadre des activités courantes de l'État (p. ex. les activités du vérificateur général). Les trente dernières années ont vu se dérouler un certain nombre d'examens aux résultats parfois contradictoires. Tous ont cependant contribué sensiblement à modeler le régime actuel de gestion des ressources, ainsi que l'indiquent les paragraphes suivants.

Notre approche générale de la gestion des ressources est donc tributaire en grande partie de ces grands examens ou études, mais de nombreux éléments du régime actuel sont la conséquence directe des critiques précises formulées dans la presse, dans les rapports annuels du vérificateur général ou à la Chambre des communes, pour ne citer qu'eux. Lorsque des erreurs ou des abus particuliers étaient dénoncés, même s'il s'agissait d'une situation exceptionnelle ou peu fréquente, la tendance a souvent été d'établir des mesures de contrôle applicables à un organisme donné ou à l'ensemble de l'administration, afin que la situation dénoncée ne se reproduise plus. Dans bien des cas, le remède a été pire (et plus coûteux) que le mal. Par exemple, la découverte de quelques abus dans le recours aux services de taxi a entraîné la mise en place d'un système de contrôle extrêmement lourd.

Commission Glassco

Avant la Commission Glassco, en 1960, la conception fondamentale de l'administration et de la gestion des ressources n'avait subi aucun changement durant une période considérable. La gestion des ressources avait été guidée par la Loi du revenu consolidé et de la vérification (1931), puis par la Loi sur l'administration financière (1951). Durant cette période, la gestion des ressources du gouvernement fédéral reposait essentiellement sur un contrôle centralisé des dépenses de l'État exercé par le ministère des Finances, sous réserve, par la suite, des vérifications effectuées par le Bureau du vérificateur général. Ce régime, qui se doublait d'un contrôle centralisé de la gestion du personnel exercé par ce qu'on appelait alors la Commission du service civil, ne laissait aux ministères et aux gestionnaires de la fonction publique qu'une liberté de décision restreinte concernant la gestion des ressources relatives à leurs activités.

Toutefois, l'étendue et la complexité des activités de l'État augmentèrent à tel point au cours de cette période qu'on en vint à s'interroger sur la capacité du gouvernement de jouer son rôle de direction et de contrôle. Ces inquiétudes entraînèrent en 1960 la création de la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement (ou Commission Glassco), chargée d'étudier les méthodes de gestion employées dans la fonction publique.

Les recommandations de la Commission étaient fondées sur un accroissement des pouvoirs des sous-ministres et des gestionnaires de la fonction publique ainsi que sur une réduction du contrôle central de la gestion des finances et du personnel. La Commission recommandait par ailleurs que chaque ministère soit obligé de rendre compte de la gestion des ressources financières qui lui étaient confiées.

Outre l'accroissement de la délégation des pouvoirs et des responsabilités, la Commission recommandait de séparer le Conseil du Trésor du ministère des Finances. Il incomberait désormais au Conseil du Trésor d'établir, dans une optique moins restrictive qu'auparavant, des politiques et des normes générales de planification financière et de contrôle des dépenses.

Dans son rapport, la Commission faisait remarquer que les ministères devraient, dans le cadre d'attributions clairement définies, être totalement responsables de l'organisation et de l'exécution de leurs programmes et être dotés de pouvoirs correspondant à cette responsabilité. Ils devaient être assujettis à des contrôles visant à protéger les intérêts supérieurs du gouvernement, mais être libérés de tout contrôle extérieur ne s'inspirant pas de ce but général.

La Commission formulait en outre toute une série de recommandations concernant la responsabilité envers le Parlement, préconisant au fond de réorienter les crédits et le Budget des dépenses en fonction de leurs objets ou fins.

Le gouvernement souscrivit dans l'ensemble aux recommandations de la Commission Glassco, y compris au principe de l'autonomie de gestion des gestionnaires, et entreprit de les mettre en oeuvre. Les organismes centraux commencèrent à mettre l'accent sur les questions à long terme plutôt que sur les opérations particulières, les contrôles rigoureux exercés au niveau central cessèrent, et les ministères reçurent des pouvoirs accrus de gestion des ressources.

En 1970, la structure du Budget des dépenses fut modifiée afin de correspondre à l'«objet» de chaque programme, ce qui permit de ramener le nombre des crédits parlementaires d'environ 500 en 1963-1964 à un peu plus de 200 en 1970-1971. Cette réduction s'inscrivait dans le cadre de la tendance à l'accroissement des pouvoirs des ministères et gestionnaires en matière de gestion des ressources.

Rapport de 1976 du vérificateur général

Alors que les recommandations d'accroissement des pouvoirs faites par la Commission Glassco étaient mises en oeuvre, l'exigence parallèle de responsabilité des gestionnaires se trouvait relativement négligée, en partie parce qu'aucun moyen n'avait été élaboré à cette fin. Dans son rapport de 1976, le vérificateur général se voyait forcé de conclure que «le Parlement -- et, en réalité, le gouvernement -- ne contrôle plus de façon efficace l'utilisation des deniers publics, ou semble près de perdre ce contrôle». Le vérificateur général ajoutait : «La détérioration du contrôle des deniers publics semble ... remonter à au moins 15 ans.» Aussi, le vérificateur recommandait-il la création du Bureau du contrôleur général et, parallèlement, le renforcement du rôle de l'agent financier supérieur de chaque ministère.

L'une des principales réactions du gouvernement à ce rapport consista à charger une Commission, la Commission Lambert, d'étudier le contrôle financier dans l'administration fédérale. À un niveau moins officiel, toutefois, le rapport du vérificateur général se traduisit non seulement par une réticence accrue des organismes centraux à déléguer des pouvoirs aux ministères, mais également par une tendance de plus en plus marquée à leur imposer des contrôles centraux afin d'éviter des critiques analogues à l'avenir.

Commission Lambert

La Commission Lambert reçut pour mandat d'étudier la gestion financière dans la fonction publique, principalement à la suite des observations formulées par le vérificateur général dans son rapport de 1976.

L'examen approfondi effectué par la Commission Lambert lui permit de présenter en 1979 un rapport dans lequel elle recommandait d'apporter des changements radicaux au système de gestion de l'État. Le grand axe de ses recommandations n'était pas entièrement inconnu : il fallait déléguer plus de pouvoirs aux gestionnaires de la fonction publique. La Commission faisait observer que le système exigeait fondamentalement que les parties constituantes du gouvernement soient dotées des pouvoirs nécessaires pour exécuter leurs fonctions le plus économiquement et le plus efficacement possible.

La Commission Lambert se penchait également sur la question connexe de l'obligation de rendre compte, qu'elle appelait «imputabilité». Elle notait que, lorsque des pouvoirs importants étaient délégués, l'usage de ces pouvoirs requérait un niveau correspondant d'imputabilité. La délégation de pouvoirs sans imputabilité constituait pour ceux qui la conféraient, qu'il s'agisse du gouvernement ou du Parlement, une abdication de leur propre responsabilité. L'une des recommandations de la Commission était de transformer le Conseil du Trésor en un Conseil de gestion, expressément chargé de tenir les ministères comptables de leur gestion.

Peu importe les raisons, le rapport Lambert n'entraîna pas les changements radicaux envisagés par ses auteurs. Il renforça toutefois, chez les fonctionnaires et dans le public, la conviction que la délégation des pouvoirs à des échelons inférieurs de la fonction publique pouvait conduire à une meilleure gestion des programmes de l'État.

Le gouvernement adopta un certain nombre de recommandations de la Commission Lambert (ainsi, il avait déjà accepté de créer le Bureau du contrôleur général avant la présentation du rapport Lambert). Ces recommandations perdirent toutefois de leur intérêt lorsque le gouvernement entreprit d'instituer le système de gestion des secteurs de dépenses (SGSD).

Rapport de 1983 du vérificateur général

Comme il a été mentionné, le rapport de 1976 du vérificateur général avait entraîné un renforcement des contrôles centraux exercés dans l'administration fédérale. Son rapport de 1983 préconisait le contraire :

> Dans un chapitre consacré aux obstacles à une gestion productive dans la fonction publique fédérale, le vérificateur général indiquait trois entraves importantes :
>
> - les répercussions des priorités politiques sur la recherche d'une gestion productive;

- les nombreuses contraintes auxquelles les gestionnaires doivent faire face en matière d'administration et de procédures;

- la faiblesse des incitations -- mais le nombre élevé de facteurs désincitatifs -- à une gestion productive.

Si certaines de ces entraves peuvent être attribuées à la nature même de l'administration publique, le vérificateur général a bien souligné qu'il importait de supprimer les contrôles excessifs exercés sur les pouvoirs des gestionnaires et d'établir un mécanisme permettant de rendre ces derniers comptables des résultats : «Nous ne préconisons pas un retour à un principe «d'autonomie illimitée» des gestionnaires ou à une réduction sans discernement des règlements et des contrôles. En l'absence d'incitations, lesquelles existent dans le secteur privé, il faudra continuer d'exercer des contrôles centraux dans le secteur public pour atteindre un niveau satisfaisant de prudence, de probité et d'équité. Il faut avant tout tenter de retrouver l'équilibre entre le besoin d'un contrôle central et le besoin d'un niveau satisfaisant de pouvoirs gestionnels, de façon à ce que les gestionnaires puissent être responsables et rendre compte.»

Ce rapport n'a pas entraîné non plus immédiatement des changements énormes dans le système de gestion. Il a cependant contribué à faire comprendre la nécessité de supprimer les contrôles superflus et de déléguer plus de pouvoirs aux gestionnaires afin de leur permettre d'exécuter leurs programmes de la façon la plus efficace et la plus productive possible. Il a certainement été pour beaucoup dans le lancement, quelques années après, de l'initiative d'accroissement des pouvoirs et des responsabilités ministériels (APRM).

Accroissement des pouvoirs et des responsabilités ministériels (APRM)

L'APRM a été lancé en 1986 par le Conseil du Trésor afin de donner aux ministres et aux gestionnaires supérieurs les pouvoirs accrus et la souplesse dont ils ont besoin pour s'adapter à l'évolution des situations et assurer une gestion efficace, tout en les rendant davantage responsables de l'obtention des résultats. Dans le cadre de ce programme, le Conseil du Trésor a examiné toute une série de lignes directrices et de systèmes de contrôle en vue de supprimer ceux qui n'étaient plus justifiés. Il en est résulté une rationalisation importante, qui a réduit le fardeau administratif dans tous les ministères.

De plus, le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) a entrepris de négocier avec certains ministères la délégation de pouvoirs accrus, lorsqu'il y avait lieu, tout en veillant au maintien de l'obligation de rendre des comptes aux ministres et au Parlement. Une fois que le SCT et un ministère se sont entendus sur les niveaux de

délégation et un mécanisme de reddition de comptes, ils concluent un protocole d'entente (PE) régissant la conduite à adopter durant la période visée par l'entente.

Bien que le programme d'APRM soit limité du fait qu'il a été mis en place dans le cadre de contrôle actuel, il a entraîné une réduction considérable du fardeau administratif des ministères grâce à la fois à l'accroissement général des pouvoirs délégués et aux PE conclus avec certains ministères. À ce jour, six PE ont été signés. Le processus se poursuit, sept autres PE étant actuellement à l'étude.

Rapport de 1987 du vérificateur général

En 1987, le vérificateur général a examiné une nouvelle fois l'état de la gestion financière dans l'administration fédérale. Il a constaté une nette amélioration des systèmes de contrôle financier, mais a insisté sur la nécessité de réaliser d'importants progrès dans l'élaboration d'une gestion financière fondée sur le rattachement des objectifs, des résultats et des ressources. Une fois de plus, il a souligné que les gestionnaires devaient assumer la responsabilité de la gestion financière et être tenus comptables des résultats obtenus :

> **Plusieurs des ministères qui ont fait l'objet d'une vérification ont fait des progrès considérables au cours des deux dernières années. Mais l'engagement et la direction des cadres supérieurs ne doivent rien perdre de leur vigueur pour que les gestionnaires de tous les niveaux soient conscients de leurs responsabilités financières, qu'ils aient en main tous les outils qui leur permettront de les assumer et qu'ils rendent compte des résultats obtenus.**

Conclusion

Le régime actuel de gestion des ressources dans la fonction publique a été façonné non seulement par l'évolution des besoins du Parlement et des gestionnaires de la fonction publique, mais aussi par les examens externes effectués au fil des années. Bien que l'un de ces examens ait conduit au renforcement des contrôles centraux, la principale constatation a été que l'éventail actuel des programmes et des initiatives de l'État pouvait être géré et exécuté avec une efficacité maximale si tout contrôle central superflu était supprimé et si les gestionnaires recevaient des pouvoirs suffisants. Il a également été signalé dans tous les cas qu'un régime de ce genre ne pouvait être efficace que s'il existait un mécanisme permettant de bien rendre les gestionnaires comptables de leurs décisions et de l'exercice de leurs pouvoirs.

Telle est précisément l'orientation de l'initiative Fonction publique 2000. L'un de ses principaux objectifs est de réduire les contrôles administratifs centraux afin de donner aux sous-ministres et aux gestionnaires une plus grande liberté de gestion,

tout en mettant davantage l'accent sur les résultats et sur l'obligation d'en rendre compte. Les travaux de Fonction publique 2000 portent non seulement sur la gestion des ressources -- l'objet du présent rapport -- mais sur toute la gamme des questions de gestion qui se posent ou se poseront dans la fonction publique.

ANNEXE B

L'obligation de rendre compte

Responsabilité

Introduction

Le Groupe de travail sur la gestion des ressources a élaboré une philosophie destinée à guider la gestion des ressources dans la fonction publique fédérale :

Un système responsable de gestion des ressources répondant aux besoins des ministres et du gouvernement doit :

- **promouvoir une gestion efficace;**
- **obliger les gestionnaires à rendre compte des résultats obtenus; et**
- **reposer sur le principe de la confiance en une fonction publique non partisane, objective et professionnelle au niveau tant des gestionnaires que des employés;**

tout en respectant l'autorité suprême du Parlement en matière de dépenses.

En conformité avec cette philosophie, un bon système de gestion des ressources doit atteindre quatre objectifs :

- favoriser un service de qualité et une exécution efficace des programmes en fonction de buts et d'objectifs clairement établis;
- inciter à une gestion efficace en accordant le plus de souplesse possible dans la gestion des ressources;
- promouvoir une délégation maximale du pouvoir de décision, jusqu'aux plus bas niveaux possibles, avec une structure de responsabilité clairement définie; et
- limiter la réglementation centrale aux cas où elle est nécessaire aux intérêts supérieurs de la fonction publique.

Cette annexe traite du deuxième élément de la philosophie, soit la nécessité de rendre les gestionnaires comptables des résultats obtenus. Elle tentera de définir les

exigences d'un système adéquat de reddition de comptes, en insistant tout particulièrement sur les résultats.

Historique

La notion d'une fonction publique caractérisée par une importante délégation de pouvoirs et un système de responsabilité bien défini est loin d'être nouvelle.

Dès 1962, la Commission Glassco la préconisait en ces termes :

> Par-dessus tout, les ministères doivent, dans le cadre d'un mandat clairement défini, être entièrement responsables de l'organisation et de la réalisation de leurs programmes et disposer de pouvoirs proportionnés à leurs responsabilités. Ils doivent être assujettis à des mesures de contrôle destinées à protéger les intérêts généraux du gouvernement lorsqu'ils dépassent ceux des ministères. Toutefois, les ministères ne doivent pas être soumis à des contrôles externes ayant un objet général.

La Commission Lambert, en 1979, a formulé les commentaires suivants sur la responsabilité (qu'elle appelait «imputabilité») :

> **Après avoir déterminé ses priorités, élaboré un plan financier et attribué les ressources nécessaires à la réalisation des politiques et des programmes établis à la lumière de ses priorités, le gouvernement doit donner aux ministères et aux organismes la responsabilité de mettre ses plans en oeuvre. Bien que le gouvernement puisse établir certaines lignes directrices et mesures de contrôle et conserver certains droits en matière d'orientation, c'est aux ministères et organismes qu'il revient de gérer leurs activités de façon à atteindre leurs objectifs au mieux avec les ressources dont ils disposent. L'élément fondamental d'un tel système de gestion est la nécessité pour le centre de tenir les parties constituantes entièrement comptables de la façon dont elles s'acquittent des responsabilités qui leur ont été confiées. Le Parlement doit de son côté tenir le gouvernement également responsable de la gestion des affaires de la nation.**

Ce thème, repris maintes fois par la suite, a en fait inspiré des initiatives particulières du gouvernement. L'exemple le plus récent en est le projet d'accroissement des pouvoirs et des responsabilités ministériels (APRM) du gouvernement actuel.

Il ne s'agit donc manifestement pas d'une idée nouvelle. Il faut aussi bien voir qu'une grande partie du système actuel repose sur cette notion.

D'importants progrès ont été réalisés depuis la Commission Glassco, au niveau tant de la délégation des pouvoirs que du système de reddition de comptes dans l'administration fédérale. Il est cependant de mise, dans le cadre de l'initiative Fonction publique 2000, d'examiner non seulement les niveaux de délégation, mais aussi le système de reddition de comptes, non pas tant pour réinventer la roue que pour affiner, si possible, l'application du système en fonction des besoins actuels.

Caractéristiques d'un système de reddition de comptes

Il n'est ni possible ni souhaitable d'élaborer dans le détail un système de reddition de comptes applicable uniformément dans toute la fonction publique fédérale. On peut cependant définir certaines conditions générales essentielles à la mise en oeuvre du système et décrire certaines de ses caractéristiques fondamentales.

Tout système de reddition de comptes doit être directement lié non seulement au niveau de pouvoir mais aussi au style et au mandat des gestionnaires. Par conséquent, comme le gouvernement cherche à instaurer un cadre de gestion qui donne aux gestionnaires plus de liberté dans la prise de décisions, en fonction des exigences des programmes, tout en mettant l'accent sur la réalisation des résultats visés, le système de reddition de comptes doit lui aussi être centré sur les résultats.

Un système de ce genre doit être axé sur les résultats clés, et tous les intéressés doivent bien le comprendre. En un mot, pour être efficace, **le système doit rester simple.** De plus, pour que la structure de responsabilité soit claire, il faut que le système indique comment les responsabilités de chacun se rattachent aux responsabilités de l'organisation et définisse avec précision la responsabilité de chaque gestionnaire.

Un système de reddition de comptes qui satisfait à ces conditions et qui présente les caractéristiques décrites précédemment pourrait répondre aux besoins de chaque ministère et organisme ainsi que de l'administration dans son ensemble.

Spécification des résultats

L'élément le plus important pour la bonne mise en oeuvre de tout système de reddition de comptes basé sur les résultats est la détermination d'un ensemble de résultats.

Il faut sélectionner les résultats selon les critères suivants si l'on veut qu'ils soient significatifs et puissent être utilisés dans un système de reddition de comptes :

- Les résultats doivent être stimulants, convenus entre les parties et explicites, mais pas nécessairement quantifiables. (Les exigences permanentes, comme

celles qui figurent dans les descriptions de poste, doivent servir de base implicite, des résultats précis et stimulants devant être clairement formulés pour le court terme.)

- L'énoncé des résultats doit porter sur un petit nombre de résultats essentiels attendus d'une personne ou d'un organisme. Il peut ainsi rester simple et significatif.

- Les résultats doivent être formulés clairement et tenir compte de la différence entre l'essentiel et le souhaitable. (L'accent principal doit être mis sur les résultats des programmes, et non sur les exigences des processus ou de la politique centrale.)

- Les résultats spécifiés doivent être contrôlables. (Un gestionnaire ne doit être tenu responsable que des éléments qu'il peut contrôler.)

- Les prévisions de résultats doivent correspondre à un niveau de ressources convenu. (Comme l'obtention des résultats dépend des ressources disponibles, il faut convenir des niveaux de ressources dès le départ. L'évaluation ultérieure des résultats doit elle aussi tenir compte du niveau d'utilisation des ressources.)

Défis

Même si ces critères de sélection des résultats paraissent simples, il y a des cas où la diversité des critères ou d'autres exigences externes peuvent rendre le choix difficile. Cela tient en partie à la complexité inhérente de la gestion dans le secteur public, de la même façon que, au fond, les gestionnaires de la fonction publique ont à faire face quotidiennement à une foule d'autres ambiguïtés ou tensions. Il importe toutefois de prendre conscience de ces tensions et d'en tenir compte lors de la sélection des résultats visés.

Les cas les plus évidents de risques de tensions se rapportent aux critères suivants :

a) **Les résultats doivent être convenus entre les parties et poser un défi.**

Lorsqu'elle choisit les résultats dont elle aura à rendre compte, toute personne est naturellement portée à choisir des résultats faciles à atteindre. Ainsi, elle est sûre d'obtenir le mérite qui accompagne la réalisation des objectifs fixés. Cependant, on ne respecte pas alors le critère du choix d'objectifs stimulants. Il convient de ne pas l'oublier

lorsque les gestionnaires et leurs subalternes négocient les résultats à atteindre.

b) **Les résultats doivent être contrôlables; pourtant, il est probable que nous fonctionnerons de plus en plus en «partenariat» avec d'autres.**

À mesure que nous nous orientons vers des ententes de partenariat selon lesquelles la responsabilité de la prestation de biens et de services est partagée avec des tiers, nous devons aussi partager le contrôle des programmes. Le critère de sélection de résultats contrôlables semble donc être en contradiction avec de telles ententes.

Deux options paraissent alors possibles. On peut tout d'abord déterminer les résultats attendus de la collaboration, en reconnaissant à la fois qu'il s'agit d'efforts partagés et qu'il convient de parler d'«influence» plutôt que de «contrôle». Autre solution, on peut définir les résultats en fonction de la contribution fédérale au projet. Dans ce dernier cas, il est possible que la définition des résultats définis reflète davantage les intrants (ou les résultats des efforts de chacun) que les résultats du projet. Cependant, là encore, si les intéressés prennent conscience de la situation dès le début et l'acceptent, on peut assurer la reddition de comptes. En outre, il est important en pareil cas de reconnaître d'emblée le caractère coopératif des efforts et d'en tenir compte.

c) **La reddition de comptes doit être liée aux résultats, non aux processus ou aux intrants.**

Comme nous l'avons vu dans l'exemple précédent, lorsqu'une personne n'exerce pas de contrôle, il est parfois nécessaire de définir les résultats en fonction des intrants plutôt que des extrants. Il faut aussi reconnaître dans certains cas qu'il peut exister une hiérarchie de résultats appropriés selon la nature et le degré du contrôle exercé. Étant donné que, selon les situations, le gouvernement fédéral peut exercer directement un plein contrôle ou être réduit à faire valoir son influence ou la persuasion, la nature des résultats sélectionnés peut varier.

On fait également valoir que, pour certaines fonctions du gouvernement, il est difficile, sinon impossible, de déterminer des résultats avec précision. Les organismes d'élaboration des politiques sont souvent cités en exemple. Certes, de tels organismes peuvent exister, mais ils représentent probablement une petite partie (moins de 20 pour 100) de

la fonction publique et une fraction encore plus faible des ressources. Il pourrait bien être nécessaire, dans ces cas bien circonscrits, de se concentrer davantage sur les intrants que sur les résultats pour établir le cadre de reddition de comptes.

Dans la définition des résultats qui serviront de base à un système de reddition de comptes, il est extrêmement important d'être conscient des limites des critères établis et de s'assurer que tout écart par rapport à ces critères est décidé en toute connaissance de cause. L'essentiel est que tous les intéressés soient conscients de leurs responsabilités et des résultats attendus et qu'ils en conviennent dès le départ.

Éléments d'un système intégré de reddition de comptes

Les propositions précédentes se traduiraient par une réorientation du système actuel de reddition de comptes, mais elles ne nécessiteraient pas obligatoirement sa refonte. En fait, les mécanismes en place -- les systèmes de planification et d'établissement des budgets, d'évaluation du rendement des employés et d'information -- devraient pouvoir répondre entièrement aux exigences d'un système intégré de reddition de comptes. Les processus actuels de planification et d'établissement des budgets continueront de former la base de l'obligation de rendre compte des organisations, obligation qui serait ensuite retransmise au niveau de l'employé par le biais du mécanisme d'évaluation, à la lumière des descriptions de poste. Un réseau d'information constitue le dernier élément clé d'un bon système de reddition de comptes. Ce réseau fournirait les renseignements nécessaires à la prise de décisions et permettrait de suivre l'obtention des résultats.

a) Processus de planification et d'établissement des budgets

Le processus de planification et d'établissement des budgets des ministères est déterminant pour tout système général de reddition de comptes. C'est en effet le processus qui sert à déterminer les buts et objectifs au niveau d'une organisation, objectifs auxquels on se réfère ensuite pour évaluer les réalisations.

Dans le cadre de la planification et de l'établissement des budgets en fonction d'objectifs stratégiques à long terme, on fixe les objectifs à court terme d'un ministère ou organisme et de toutes ses composantes. Le processus de planification sert également à établir le budget de chaque centre de responsabilité pour une période donnée, ce qui crée un lien direct entre les niveaux de ressources à fournir et les résultats à atteindre.

b) **Processus d'évaluation et descriptions de poste**

Dans le système proposé de reddition de comptes, les employés seraient tenus personnellement responsables des résultats atteints avec un niveau de ressources déterminé. Les processus de planification en vigueur servent généralement à déterminer les résultats et les ressources pour l'organisation, mais c'est l'établissement d'objectifs lors de l'évaluation du rendement qui personnalise ces plans. En fait, donc, les plans ministériels déterminent le cadre de reddition des comptes au niveau de l'organisation, et le système d'évaluation fournit le moyen d'établir des objectifs pour les employés et de les rendre comptables de leur réalisation.

Bien que le processus d'évaluation constitue un moyen assez efficace de déterminer les résultats personnels, il a aussi d'autres objectifs, notamment la détermination des besoins de formation, du plan de carrière et de la relève. L'aspect reddition de comptes n'est donc qu'un des éléments d'un processus d'évaluation plus large et doit être envisagé en conséquence. Il en constitue toutefois un élément déterminant.

L'énoncé des résultats établi dans le cadre du processus d'évaluation s'appuie sur tous les objectifs exposés dans la description de poste, sans toutefois, normalement, les répéter.

Une description de poste jette les bases d'un «contrat» de travail. Elle donne des précisions sur les responsabilités qu'un employé assume en acceptant un poste et, au moins de façon générale, sur les résultats qu'on attend de lui. À titre de contrat de travail, la description de poste établit aussi la base du système de reddition de comptes et précise les «critères de rendement» généraux (c.-à-d. ce que l'employé est censé accomplir) en fonction desquels l'employé sera évalué. Il n'est pas nécessaire, lorsqu'on fixe des objectifs précis pour une période donnée, de répéter ce qui figure dans la description de poste. Les résultats doivent plutôt être définis en fonction des objectifs clés de la période de planification et peut-être donner une dimension plus spécifique à certains objectifs de la description de poste.

Des liens étroits existent entre les descriptions de poste et le système de reddition de comptes. Les deux s'appuient l'un sur l'autre. Cela suppose une certaine cohérence entre l'énoncé des fonctions dans la description de poste et les objectifs fixés pour une période donnée. Si, pour une raison quelconque, cette cohérence n'est pas assurée, l'employé peut se retrouver avec des objectifs contradictoires et n'être finalement tenu comptable d'aucun. Il est donc important d'assurer la cohérence voulue à cet égard.

c) **Information**

L'un des éléments clés de tout système intégré de reddition de comptes est un ensemble de renseignements utiles servant de base à la prise de décisions et à la reddition de comptes.

Ce système d'information doit répondre à un certain nombre de besoins :

- Il doit fournir des renseignements qui facilitent la prise de décision à l'étape de la planification au niveau tant de l'organisation que des employés.

- Il doit aussi permettre de suivre les progrès tout au long de la période de mise en oeuvre afin que les rajustements voulus puissent être apportés.

- Il doit enfin fournir une analyse des résultats obtenus (et des ressources utilisées) pour permettre une évaluation définitive des progrès et alimenter le cycle de planification suivant.

Bien que de toute évidence ces renseignements soient importants pour la bonne mise en oeuvre de n'importe quel programme, ils revêtent une importance encore plus grande dans leur dimension de suivi, à mesure qu'on délègue plus de pouvoirs et que le contrôle central se trouve réduit.

Il s'ensuit que le rôle des organismes centraux, qui ont toujours exercé un contrôle central, doit s'orienter vers le suivi ou la surveillance à mesure que la délégation des pouvoirs s'accentue. Cette évolution exigera de ces organismes un changement appréciable d'attitude et de méthodes. La mise en place du nouveau régime nécessitera donc un effort assez intense de sensibilisation.

Il importe par conséquent de veiller à ce que les systèmes d'information nécessaires soient en place pour répondre aux besoins des gestionnaires tant à l'étape de planification initiale que pendant le suivi des résultats. Il est tout aussi important que les rôles et les responsabilités, en matière de contrôle et de suivi, soient clairement définis et bien compris de tous.

<u>Systèmes actuels</u>

Bien que le système de reddition de comptes décrit précédemment puisse sembler révolutionnaire, il revient tout simplement à intégrer différents mécanismes ou processus déjà en place dans tous les ministères. Un certain nombre d'organismes

sont dotés de systèmes intégrés de ce genre et les utilisent comme outils fondamentaux de gestion et de reddition de comptes.

Structure de responsabilité

Le système de reddition de comptes décrit précédemment crée une chaîne de responsabilité dans un ministère. Tout employé, peu importe son niveau, doit rendre compte à son supérieur immédiat de certains résultats convenus. Ce supérieur doit à son tour rendre des comptes à son supérieur et ainsi de suite jusqu'au niveau du sous-ministre. La structure de responsabilité est donc assez claire, chaque personne devant rendre compte directement à quelqu'un de tous les résultats. Cela vaut autant pour les résultats directs d'un programme que pour les résultats généraux d'une organisation. (Les exigences d'ordre général -- par exemple les objectifs en matière d'emploi -- rendent parfois les résultats de programmes plus difficiles à atteindre dans le secteur public.)

Malheureusement, la structure de responsabilité n'est pas toujours aussi nette au niveau des sous-ministres. Si chaque employé d'un ministère est en fin de compte responsable devant le sous-ministre, celui-ci doit rendre compte à plusieurs personnes ou organismes de tout l'éventail des résultats des programmes et du ministère dont il est responsable. Sur quoi repose alors la structure de responsabilité?

Le sous-ministre est responsable des résultats obtenus et doit rendre des comptes à la personne ou à l'organisme auquel le Parlement a confié la responsabilité de ces résultats. En pratique, cela veut dire que le sous-ministre est habituellement comptable à son ministre des résultats des programmes. Il peut aussi devoir rendre compte aux organismes centraux de la réalisation ou de la contribution à l'obtention des résultats communs à toute l'administration dont ces organismes sont responsables devant le Parlement. Par exemple, les sous-ministres doivent rendre compte au Conseil du Trésor de bon nombre d'aspects de la gestion des ressources humaines. Ce lien de responsabilité est dû au fait que le Parlement a confié cette responsabilité au Conseil du Trésor en vertu de la Loi sur la gestion des finances publiques (LGFP) et que le Conseil du Trésor l'a confiée à son tour aux sous-ministres.

Des responsabilités globales précises peuvent également être confiées aux sous-ministres directement par le Parlement, par voie législative. Le contrôle des engagements exigé au paragraphe 32(2) de la LGFP en est un exemple.

Les résultats de programmes prennent souvent la forme de réalisations précises, tandis que les objectifs généraux portent souvent sur la **manière de réaliser les objectifs de programmes**. On peut dire dans ce cas que le sous-ministre doit rendre compte au ministre des **résultats atteints** et aux organismes centraux de la **façon dont les résultats ont été obtenus.**

La responsabilité des résultats présente cependant d'autres dimensions. Le Parlement confie des tâches précises à certains organismes centraux. Pour s'en acquitter, ces organismes ont besoin de la participation des ministères ou de leurs renseignements. Le sous-ministre doit alors rendre compte au ministre, qui est lui-même responsable de l'intégrité des renseignements fournis à l'organisme central. Le rôle du Conseil du Trésor dans l'attribution des ressources en fournit un exemple. Les ministères fournissent au Conseil du Trésor les renseignements sur les programmes, les résultats et l'efficacité, entre autres choses, dont il a besoin pour déterminer les priorités de dépenses et établir le budget du gouvernement. Dans ce cas comme dans d'autres situations semblables, les ministres n'ont pas à rendre compte au Conseil du Trésor de l'obtention de résultats précis, mais ils sont responsables de la qualité des renseignements fournis au Conseil du Trésor au sujet de ces résultats.

En résumé, le système proposé devrait se traduire par une structure de responsabilité claire, de l'employé en première ligne jusqu'au sous-ministre en passant par tous les paliers de l'organisation. Selon la nature des résultats et la source de délégation des pouvoirs, le sous-ministre devra rendre des comptes soit au ministre, soit à un organisme central. Outre cette responsabilité directe liée aux résultats, le sous-ministre devra aussi assumer la responsabilité, par l'intermédiaire du ministre, de l'intégrité des renseignements fournis par son ministère aux organismes centraux pour les aider à s'acquitter de leur mandat général.

Conclusion

En conclusion, donc, le système de gestion des ressources du gouvernement doit faire en sorte que les gestionnaires soient personnellement responsables des résultats qu'ils doivent atteindre. Un système de reddition de comptes du genre décrit précédemment est conçu justement à cette fin et doit être mis en oeuvre à l'échelle de l'administration.

Deux points méritent d'être signalés au sujet des mécanismes de reddition de comptes dans l'administration :

a) Il existe déjà dans l'administration fédérale des systèmes de reddition de comptes de ce genre. Nous devons veiller à ce que ces systèmes soient maintenus et étendus à tous les ministères et organismes.

b) Il ne suffit pas d'avoir des systèmes de reddition de comptes qui fonctionnent : il faut aussi que le Parlement et le public aient en permanence l'assurance que ces systèmes existent et qu'ils fonctionnent. En conséquence, il incombe aux sous-ministres de veiller à être en mesure de fournir cette assurance.

ANNEXE C

Les caractéristiques essentielles du système actuel

ANNEXE C

Les caractéristiques essentielles du système actuel

L'utilisation des ressources par la fonction publique est contrôlée à trois échelons distincts : le Parlement, le pouvoir exécutif (Conseil du Trésor), le ministre et son ministère.

Contrôle exercé par le Parlement

Un principe fondamental de notre démocratie parlementaire veut qu'aucune dépense ne soit effectuée sans l'autorisation préalable du Parlement.

Le gouvernement fédéral planifie et comptabilise ses recettes et ses dépenses dans le cadre d'un exercice qui va du 1er avril au 31 mars. Il informe le Parlement de ses plans de dépenses en présentant un «Budget des dépenses principal» bien avant le début de l'exercice.

Pour l'exercice 1990-1991, les dépenses prévues du gouvernement s'établissent à près de 148 milliards de dollars, répartis comme suit* :

Budget des dépenses principal	Milliards de dollars
Dépenses législatives	103,3
Dépenses votées	44,3
Total du Budget des dépenses principal	**147,6**
Autres dépenses prévues	
Réductions des dépenses législatives annoncées dans le Budget	(1,0)
Réserves	2,4
Provision pour péremptions	(1,2)
Total des dépenses budgétaires	**147,8 $**

*Partie I du Budget des dépenses de 1990-1991.

Les dépenses législatives constituent de loin la partie la plus importante du budget. Il s'agit des dépenses que le Parlement a déjà autorisées en adoptant certaines lois. Elles comprennent par exemple les paiements d'allocations familiales, les prestations de sécurité de la vieillesse, les frais relatifs à la dette publique et les versements aux provinces au titre des soins de santé et de l'enseignement postsecondaire. Bien que le contrôle financier de ces dépenses et la rigueur de leur gestion soient très importants, elles ne sont pas touchées normalement par les questions de gestion des ressources étudiées par le Groupe de travail.

Les dépenses votées désignent plus généralement les dépenses engagées pour les activités quotidiennes de l'État, y compris les dépenses de fonctionnement, les dépenses en capital, les traitements et les paiements de transfert pour lesquels le Parlement n'a pas accordé d'autorisation permanente de dépenser. Dans leur cas, le Parlement accorde, en adoptant une loi de crédits, l'autorisation de dépenser au maximum un certain montant au cours d'un exercice. Cette autorisation expire à la fin de l'exercice, et les fonds autorisés qui n'ont pas été dépensés alors deviennent «périmés».

Le total des dépenses votées comprend les grandes dépenses en capital, certains paiements de transfert importants (comme l'aide publique au développement) et les paiements faits à des sociétés d'État non autosuffisantes comme Radio-Canada.

Tout au long de l'exercice, le gouvernement puise dans les «réserves» prévues, en déposant chaque fois un Budget des dépenses supplémentaire au Parlement, qui accorde alors l'autorisation de dépenser nécessaire en adoptant une loi de crédits.

Comme nous l'avons mentionné, notre examen de la gestion des ressources porte principalement sur l'élément dépenses votées des plans de dépenses et sur la façon dont les ministères exercent les pouvoirs de dépenser correspondants.

Les budgets accordés aux différents ministères sont ventilés par programme (ensemble d'activités entreprises en vue d'un objectif commun). Il arrive souvent qu'un ministère soit chargé d'un seul programme -- p. ex. Transports Canada (ministère) ou Revenu Canada, Impôt (programme de l'impôt) -- mais d'autres ministères sont responsables de plusieurs programmes - p. ex. Agriculture (gestion et administration; agro-alimentaire; grains et oléagineux) ou Affaires extérieures (intérêts canadiens à l'étranger et programme des expositions internationales).

Les programmes sont les éléments de base utilisés pour présenter les plans de dépenses du gouvernement au Parlement. Ils sont fortement axés sur l'objet ou le but poursuivi, qui découle habituellement d'une loi précise. Il s'agit là d'une caractéristique importante du point de vue de la gestion des ressources. Cela signifie en effet que le Parlement vote des crédits pour des objets précis plutôt que

pour des organismes particuliers. Cette orientation en fonction des objets établit donc le cadre d'une chaîne de responsabilité des résultats qui part du Parlement et s'étend à toute la fonction publique.

Du point de vue technique, le financement des programmes comprend à la fois les dépenses législatives et les dépenses votées. Toutefois, comme il a été mentionné, nous nous pencherons uniquement sur les dépenses votées relevant des programmes. Le Parlement vote des crédits pour les fins particulières indiquées dans la structure de programmes. Toutefois, en plus de son rôle d'octroi des crédits en fonction des objets prévus, le Parlement exerce un contrôle supplémentaire lorsqu'un programme comporte des dépenses totales importantes, c'est-à-dire de plus de 5 millions de dollars, en capital ou en paiements de transfert.

Le diagramme ci-dessous illustre la façon dont le Parlement vote les crédits d'un programme :

CRÉDITS

Dépenses de fonctionnement (ou de programme)

Programme

Dépenses en capital
(si elles dépassent 5 millions de dollars)

Paiements de transfert (s'ils dépassent 5 millions de dollars)

Le montant de ces crédits ne peut être modifié sans l'autorisation expresse du Parlement. En réalité, c'est comme si le Parlement séparait par des «cloisons» les fonds à dépenser à des fins déterminées. Ces cloisons (les crédits) limitent la latitude du gouvernement et de ses ministères en matière de gestion des ressources. Les limites établies n'ont pas été haussées depuis 1970-1971, bien que la partie III du Budget des dépenses fournisse maintenant au Parlement des renseignements beaucoup plus détaillés sur les dépenses en capital et les paiements de transfert.

Contrôle exercé par le Conseil du Trésor

La gestion des ressources n'est pas influencée uniquement par les relations avec le Parlement. Le pouvoir exécutif (par l'intermédiaire du Conseil du Trésor) exerce lui aussi un contrôle sur les ressources à l'aide des pouvoirs précis qui lui sont conférés par la Loi sur la gestion des finances publiques (article 31, sur les dotations d'un chapitre) et de son pouvoir plus général en matière de gestion des ressources. (La Loi sur la gestion des finances publiques donne au Conseil du Trésor le pouvoir d'agir pour le Conseil privé de la Reine à l'égard de toutes les questions de gestion financière.)

Le contrôle exercé par le Conseil du Trésor s'inscrit dans le cadre de la structure des crédits approuvée par le Parlement, c'est-à-dire qu'il représente un niveau supplémentaire de contrôle parlementaire. Dans un crédit donné, le Conseil du Trésor établit une dotation distincte pour l'élément salarial du budget, qui se trouve ainsi «cloisonné». Il peut également établir une dotation distincte pour toute autre partie d'un crédit et indiquer de façon plus précise les objets pour lesquels les fonds en question peuvent être dépensés. Les dotations ne peuvent être modifiées sans l'autorisation du Conseil du Trésor. Elles restreignent par conséquent la marge de manoeuvre dont disposent les ministères pour déterminer l'utitlisation de leurs ressources.

Toutefois, le Conseil du Trésor ne se contente pas, loin de là, de cloisonner la partie salariale d'un crédit. Il limite également le nombre des personnes qui peuvent être employées, c'est-à-dire les «années-personnes».

Dans le système de limitation des années-personnes, le Conseil du Trésor autorise les ministères à utiliser un certain nombre d'années-personnes (une année-personne étant définie comme l'emploi d'une personne durant 12 mois ou l'équivalent) au cours d'un exercice donné. Les ministères reçoivent des budgets salariaux qui correspondent aux années-personnes attribuées et sont protégés par le Conseil du Trésor contre les insuffisances de leur budget salarial à condition de ne pas dépasser le plafond d'années-personnes autorisé. Cette protection est maintenue même dans certains cas où le déficit est attribuable à des facteurs dépendant de la volonté du ministère (p. ex. reclassifications, réorganisations ou améliorations des services).

Les années-personnes autorisées par le Conseil du Trésor sont indiquées, à titre d'information, dans le Budget des dépenses principal déposé au Parlement. Le Conseil du Trésor peut, au cours de l'exercice, autoriser des rajustements du plafond ainsi fixé. Le Parlement en est informé au moyen d'un Budget des dépenses supplémentaire uniquement si un ministère demande au Parlement un supplément de crédits salariaux. (Si les fonds peuvent être trouvés ailleurs dans le même crédit, par exemple dans les coûts de fonctionnement, ils peuvent être transférés à l'élément

salarial avec l'autorisation du Conseil du Trésor, sans que le ministère ait besoin d'en informer le Parlement.)

Au cours des années, les années-personnes indiquées dans le Budget des dépenses principal ont servi à mesurer les variations de la taille de la fonction publique. Les objectifs applicables à l'ensemble de la fonction publique sont souvent établis en fonction de cette mesure, p. ex. une réduction de 2 pour 100 ou une augmentation de 1 pour 100 des années-personnes.

Contrôle exercé par les ministres et les ministères

Le pouvoir de dépenser les crédits accordés par le Parlement est dévolu aux ministres, qui doivent en rendre compte au Parlement. Les ministres délèguent ce pouvoir aux gestionnaires de leur ministère, lesquels doivent à leur tour rendre des comptes au ministre ou à un fonctionnaire de rang supérieur.

Le ministre établit des règles régissant l'utilisation des ressources au sein du ministère. En général, ces règles visent à garantir la meilleure utilisation possible des ressources limitées dont dispose le ministère. Il peut arriver que les systèmes mis en place à cette fin constituent des entraves à l'exécution efficace des programmes encore plus rigoureuses que les mécanismes centraux qui s'appliquent à l'ensemble de l'administration fédérale. On ne devrait recourir à la «réglementation centrale» (y compris aux mécanismes de contrôle imposés par l'administration centrale d'un ministère) que lorsque cela est indispensable à l'intérêt supérieur de l'ensemble. Il importe donc que les ministères examinent les mécanismes en place pour s'assurer que, si des mesures de contrôle centrales sont en vigueur, elles servent des intérêts supérieurs.

Rapport du Groupe de travail sur les relations de travail

Document de travail

Fonction publique 2000

le 6 août 1990

Rapport du Groupe de travail sur les relations de travail

Introduction

1. A la mi-décembre 1989, le Premier ministre a lancé «Fonction publique 2000» pour moderniser la Fonction publique canadienne. Le Groupe de travail sur les relations de travail est l'un des neuf groupes établis à ce moment-là. Le présent rapport expose les objectifs, la méthode, les conclusions et les recommandations de ce groupe.

2. On trouvera en annexe les documents suivants :

   - Annexe A Membres du Groupe de travail
   - Annexe B Nature du mandat, décrit dans un «Exposé des questions» qui a été largement diffusé par le Groupe de travail
   - Annexe C Une liste des personnes qui ont été invitées à écrire au Groupe ou à le rencontrer

Résumé des recommandations

3. On trouvera ci-après un résumé des principales recommandations qui font l'objet d'un exposé plus détaillé dans la partie principale du rapport à partir de l'alinéa indiqué entre parenthèses.

a) Structure des unités de négociation (alinéa 24) :

(i) Le Groupe de travail réaffirme le droit des employés de s'associer dans leurs meilleurs intérêts s'il devait y avoir des modifications importantes aux catégories professionnelles et à la structure de classification à la suite de FP2000.
(ii) Il devrait y avoir une période de transition qui serait suivie de la détermination des unités de négociation appropriées et de l'accréditation des agents de négociation par la Commission des relations de travail dans la Fonction publique (CRTFP).

b) Droit de grève (alinéa 27) :

(i) Le Groupe de travail réaffirme le droit fondamental à la grève mais recommande des mesures pour protéger la population dans le cas des services publics considérés comme essentiel.
(ii) Le Groupe de travail propose que soient établis des critères pour définir les services essentiels et qu'un organisme soit institué pour administrer ces critères et déterminer le nombre d'employés désignés pour exercer les tâches essentielles.
(iii) La désignation devrait avoir lieu entre les rondes de négociation et devrait s'appliquer aux postes et non aux personnes, et rester en vigueur jusqu'à ce que les fonctions changent.

c)Règlement des différends (alinéa 31)

(i) Le Groupe de travail estime que l'objectif prépondérant du processus de règlement des différends doit être d'aider les parties à régler entre elles les différends.
(ii) Les agents de négociation devraient opter pour l'arbitrage obligatoire ou la conciliation et la grève au début des négociations, mais les parties et la CRTFP devraient avoir la possibilité d'avoir recours à un éventail plus vaste de modalités au moment opportun pour faciliter le processus de négociation.
(iii) Le cadre de l'arbitrage devrait être aussi étendu que celui de la négociation.
(iv) La CRTFP ne devrait imposer d'arbitre ou de conseils d'arbitrage particuliers que lorsque les parties ne peuvent s'entendre sur une ou des personnes.
(v) La CRTFP devrait avoir les pouvoirs suivants :

a) Fournir sur demande des services de médiation, de conciliation ou de recherche des faits, ou imposer ces services lorsque les négociations échouent.

b) Offrir des services d'arbitrage seulement s'il est évident que d'autres méthodes sont inutiles et que les négociations sont dans une impasse.

c) Fournir des services d'arbitrage, y compris l'arbitrage des propositions finales, à la demande des deux parties lorsque la voie de la conciliation et de la grève a été retenue, et lorsqu'il semble que les autres méthodes n'aboutiront pas à un accord.

d) Sanctions en cas de grève illégale (alinéa 42) :

Rendre les sanctions équivalentes à celles prévues dans le Code canadien du travail.

e) Vote de grève (alinéa 44) :

Il doit y avoir un scrutin obligatoire et secret. Toutefois, la CRTFP doit faire enquête et rendre une décision lorsque des employés se plaignent d'irrégularités.

f) Devoir de représentation équitable (alinéa 45) :

La Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique (LRTFP) devrait imposer aux syndicats l'obligation de représenter équitablement les employés, comme il est prévu dans le Code canadien du travail.

g) Griefs et arbitrage (alinéa 46) :

(i) Comte tenu de l'examen de ce qui a pu être observé dans les autres secteurs de la fonction publique, la procédure de règlement des griefs et d'arbitrage devrait pouvoir s'appliquer au plan de classification de l'employeur. Si des modifications importantes se produisent en ce qui concerne

le groupe professionnel et la structure de classification actuels, cette recommandation devrait être appliquée à la suite d'une période préparatoire appropriée.
(ii) Il faudrait regrouper les dispositions concernant les recours. Il faudrait notamment que la procédure de règlement des griefs et d'arbitrage puisse s'appliquer au renvoi pour incompétence et incapacité et à la rétrogradation, tout comme au congédiement pour motifs disciplinaires.
(iii) Les politiques approuvées par le Conseil national mixte (CNM) ne devraient pouvoir faire l'objet de griefs que par l'entremise de la procédure habituelle de règlement des griefs dont la dernière étape est l'arbitrage par la CRTFP.
(iv) Les services de médiation demandés conjointement par les parties devraient être fournis par la CRTFP avant l'arbitrage.

h) Griefs collectifs (alinéa 52) :

La CRTFP devrait être autorisée à entendre un grief (ou un nombre représentatif) à la demande de l'une ou l'autre partie plutôt qu'un grand nombre de griefs semblables. La décision prise s'appliquerait à tous.

i) Révision des décisions arbitrales (alinéa 53) :

La CRTFP devrait être autorisée à réviser les décisions arbitrales, afin qu'elles soient cohérentes et équitables.

j) Exclusions (alinéa 56) :

(i) Les postes, et non les personnes, devraient être exclus.
(ii) Devraient être principalement exclus les postes comportant d'importantes tâches liées à la gestion.
(iii) Le nombre d'exclusions visant des postes comportant des fonctions «confidentielles» est excessif et devrait être considérablement réduit.
Le Groupe de travail recommande la révision de l'exclusion d'employés préposés à des fonctions «confidentielles» sauf dans le cas des postes concernant la gestion des relations de travail.
(iv) Les exclusions devraient être considérées en vigueur au moment où elles sont proposées jusqu'à ce que la CRTFP rende une décision contraire.

k) Conseil national mixte (CNM) (alinéa 59) :

Le Groupe de travail reconnaît le rôle consultatif important joué par le CNM en matière d'élaboration des politiques et souhaite l'accroître, mais recommande que les griefs concernant les politiques du CNM suivent la procédure prévue à l'échelle du ministère et de la CRTFP.

l) Avis de négociation (alinéa 62) :

La période d'avis de négociation devrait être prolongée de 60 à 90 jours.

m) Rôle du ministère dans la négociation collective (alinéa 63) :

(i) Le rôle du ministère dans la négociation devrait être accru surtout pour ce qui est de l'élaboration des positions de l'employeur à l'égard des négociations ainsi que pour ce qui est des négociations qui suivront.
(ii) Le gouvernement devrait envisager sérieusement la négociation à deux paliers.
(iii) Il devrait incomber aux ministères de régler la plupart des griefs en arbitrage, sauf ceux qui ont des répercussions sur l'ensemble de la fonction publique.

n) Commission des relations de travail dans la Fonction publique (CRTFP) (alinéa 66) :

Les agents de négociation devraient être consultés pour la nomination du président, du vice-président et des présidents suppléants de la CRTFP.

o) Formation des cadres (alinéa 69) :

(i) Les cadres devraient recevoir une bonne formation théorique en matière de relations de travail.
(ii) L'employeur devrait mettre à la disposition des cadres des interprétations complètes des nouvelles conventions collectives, et leur donner la formation nécessaire.

p) Consultation (alinéa 70) :

Il faudrait améliorer la consultation à l'échelle des ministères et de l'ensemble de la fonction publique en élargissant l'étendue de la consultation et en veillant à ce qu'elle se produise au début du processus d'élaboration des politiques. Les cadres supérieurs devraient se montrer disposés à la consultation.

Objectifs et esprit

4. Le Groupe de travail s'est inspiré des objectifs et de l'esprit de Fonction publique 2000, et en particulier du principe de Fonction publique 2000 selon lequel les relations avec les employés devraient manifestement tenir compte de leur bien-être et de leurs intérêts.

5. Le Groupe de travail est d'avis que l'objectif d'un régime de relations de travail pour le secteur public, ou même pour le secteur privé, ne doit pas être de délimiter un cadre en vue d'un affrontement ou d'une épreuve de force économique entre le syndicat et le patronat. L'objectif doit plutôt être d'établir une processus pour fixer les règles et les conditions du service d'une manière juste et équitable envers les employés, qui sont représentés par leurs unités de négociation, et envers la population canadienne, qui est représentée par le gouvernement et dont nous sommes tous les employés.

6. Par conséquent, l'esprit qui doit guider un régime de relations de travail dans la fonction publique ne doit

pas être celui d'une confrontation dans un match où il y a un gagnant et un perdant, mais celui d'une recherche de l'équilibre optimal des avantages, de sorte que les deux partenaires dans l'association, c'est-à-dire les employés et la population, soient favorisés le plus possible.

7. Au départ, le Groupe de travail a délibérément décidé de ne pas se perdre dans les détails et de donner son avis sur des questions de grande portée concernant le régime de négociation collective. Nos recommandations doivent donc être suivies d'un examen plus approfondi par des spécialistes avant de pouvoir être adoptées. En outre, le présent rapport précède les conclusions définitives d'un certain nombre d'autres groupes de travail, lesquelles pourraient avoir de profondes répercussions sur des aspects particuliers de notre travail. Par exemple, la structure des unités de négociation et d'autres sujets d'intérêt pour les syndicats dépendent des conclusions d'autres groupes, soit celui de la structure des professions et de la classification, celui de l'adaptation de la main-d'oeuvre et celui de la rémunération et des avantages sociaux.

8. Après avoir entendu les parties intéressées, le Groupe de travail a conclu qu'en général, on obtiendra de meilleurs résultats en prescrivant et en imposant le moins de solutions possibles, ainsi qu'en élaborant toute une panoplie d'instruments de négociation souple pour aider les parties à s'aider elles-mêmes. Ce principe transparaît dans un certain nombre de recommandations.

9. Le Groupe de travail a aussi reconnu qu'il y a des écarts importants entre la négociation collective dans le secteur privé et celle dans le secteur public. Dans ce dernier cas, les syndicats sont moins préoccupés de la capacité de l'employeur à payer et des conséquences possibles de règlements trop généreux sur la santé future de l'entreprise. Les effets négatifs des grèves et des lock-out sont ressentis non pas tant par l'employeur que par la population. Par ailleurs, la relation est foncièrement inégale étant donné que l'employeur est également le gouvernement : celui-ci est donc en mesure de prescrire les règles de la négociation collective et de la législation et, en cas de grève, il a le choix de présenter au Parlement les modalités d'un règlement légiféré.

10. Cela étant dit, le Groupe de travail en est venu à penser que le régime actuel accentue les écarts entre la négociation collective dans les secteurs privé et public, et que, en réduisant les diverses directives et les prétendues protections, loin de mettre en péril les intérêts de la population, on ferait probablement en sorte que le système dans son ensemble fonctionne beaucoup mieux qu'à l'heure actuelle.

Aperçu de l'état actuel des relations de travail

11. Aucune des personnes qui se sont adressées à nous n'a laissé entendre que la négociation collective dans la Fonction publique canadienne est en état de crise ou sur le point de s'effondrer. Par contre, on s'entendait aussi généralement pour dire que la relation entre les syndicats et la direction depuis à peu près une décennie donne lieu à plus de confrontation, d'agressivité et de frustration. L'une et l'autre partie pensent que le processus de négociation collective ne fonctionne pas aussi rondement qu'il le devrait.

12. Certains des problèmes sont d'ordre structurel. Du côté de l'employeur, la centralisation du pouvoir de négociation aux mains du Conseil du Trésor est considérée comme essentielle étant donné l'importance de maintenir une approche cohérente dans l'ensemble de la fonction publique. L'une des conséquences de cette situation a été de creuser un fossé entre le Conseil du Trésor et les soucis opérationnels des cadres des ministères, lesquels se sentent impuissants à modifier le cours de la négociation collective et sont mal informés par l'autorité centrale. Du côté syndical, des structures complexes et lourdes, surtout dans les grands syndicats, compliquent la vie des chefs syndicaux, qui ne peuvent parler en toute confiance au nom des éléments de leur syndicat et qui ne peuvent négocier avec un mandat sûr.

13. A certains égards, de l'avis du Groupe de travail, il y a bon nombre de points communs entre les syndicats et l'employeur. Les limites fixées relativement au cadre et à la procédure de négociation collective dans la fonction publique sont souvent une source de frustration pour les deux parties. Certaines des dispositions de la LRTFP, lesquelles semblaient raisonnables en 1967, paraissent aujourd'hui paternalistes et indûment normatives. Elles semblent souvent privilégier la procédure plutôt que le bon sens, rendre plus difficile la recherche de solutions aux problèmes et ne pas encourager suffisamment les parties à s'entendre sans intervention extérieure.

14. Parmi les problèmes les plus importants dans la négociation collective dans la fonction publique fédérale, il y a les restrictions au droit de grève là où il y a des «services essentiels» et le processus de désignation des employés qui doivent demeurer à leur poste. La décision de la Cour Suprême autorisant l'employeur à désigner tous les postes de contrôleur de la circulation aérienne a amené les cadres dans l'ensemble du gouvernement à désigner un trop grand nombre d'employés pour accomplir des «services essentiels», ce qui a en fin de compte privé divers groupes de l'arme de négociation qu'est la menace de grève. Il semble que l'on puisse mettre en doute l'intention originale des articles de la LRTFP portant sur la désignation de postes quant au fait

d'assurer le «service comme à l'habitude» pendant une grève, mais c'est ce qui est effectivement arrivé.

15. L'iniquité perçue d'une telle situation est accentuée par les restrictions de la LRTFP sur ce qui peut faire l'objet d'un arbitrage, soit uniquement les échelles de salaire, les heures de travail, les congés et la discipline. Les syndicats peuvent donc légitimement soutenir qu'ils doivent négocier tout l'éventail des questions négociables sans être vraiment en mesure d'interrompre les services, mais s'ils choisissent la voie de l'arbitrage plutôt que celle de la conciliation et de la grève, ils savent qu'ils sont ainsi privés du droit de porter en arbitrage neutre de nombreux points de désaccord.

16. Le cadre de la négociation collective constitue un point important de désaccord. Les syndicats désirent en général négocier des questions exclues en vertu de la LRTFP comme les normes et les processus de sélection, les systèmes de classification, les régimes de retraite et l'évaluation du rendement. Comme ces questions sont négociables en vertu du Code canadien du travail, certains syndicats proposent que le Code soit adapté pour la fonction publique. L'employeur, pour sa part, maintient que ces points sont des droits de gestion ou, comme dans le cas des normes de sélection pour la dotation et du principe du mérite, sont des aspects régis par la loi étant donné les besoins particuliers de la fonction publique.

17. Le Groupe de travail s'est aussi rendu compte que les cadres n'ont pas une bonne formation en matière de relations de travail. La consultation syndicale-patronale en milieu de travail se résume souvent à la communication de décisions déjà prises. Lorsque les représentants syndicaux et les cadres locaux s'entendent, ils n'ont souvent ni l'un ni l'autre l'autorité de prendre les véritables décisions. Le Groupe de travail est d'avis que, si des améliorations sont apportées à cet égard, on contribuerait beaucoup à établir une relation beaucoup plus saine entre la direction et les représentants des employés.

18. Ceux qui sont le plus touchés par les lacunes du régime actuel de relations de travail sont ni les syndicats ni le Conseil du Trésor, mais les simples fonctionnaires. Ce sont eux qui doivent patienter pour toucher leurs avantages pendant que les négociations s'éternisent sur 18 mois et parfois plus après l'expiration d'une convention collective. Ce sont également eux, ainsi que les cadres des ministères, qui doivent subir les conséquences lorsque des frictions et des conflits ne peuvent être résolus à l'échelle du ministère.

19. Sans vouloir minimiser la complexité que revêt l'application d'un régime de négociation collective au sein de l'État, le Groupe de travail estime qu'on peut apporter un certain nombre d'améliorations pratiques au régime de façon à mieux servir les intérêts des fonctionnaires sans porter atteinte aux principaux intérêts du gouvernement à titre d'employeur.

Aperçu des recommandations

20. Si les recommandations de ce rapport étaient appliquées, la négociation collective dans la fonction publique ressemblerait beaucoup plus au modèle moins réglementé du secteur privé.

21. Certaines des personnes que nous avons consultées ont dit que nous devrions aller jusqu'au bout et assujettir la négociation collective dans la fonction publique au Code canadien du travail. Le Groupe de travail a réfléchi à cette possibilité mais a conclu que, sous une forme ou sous une autre, il faudrait adopter des dispositions législatives particulières régissant la fonction publique. C'est pourquoi le Groupe de travail recommande l'«allégement» de la LRTFP plutôt qu'un transfert de compétences assorti de modifications législatives, lesquelles auraient des effets probablement plus perturbateurs.

22. Les recommandations qui suivent visent à atteindre les objectifs suivants :

    . offrir de meilleurs moyens de déterminer les services essentiels et donc de désigner les postes à cet égard;

    . mettre à la disposition des deux parties ainsi que de la CRTFP une panoplie d'instruments de médiation, de conciliation, d'arbitrage et autres lorsqu'ils sont nécessaires, et qui soient le mieux conçus possible pour aider les parties;

    . offrir un meilleur équilibre dans les forces respectives de négociation des parties;

    . faire en sorte que le personnel des ministères puisse participer davantage aux relations de travail et à la négociation collective;

    . minimiser la réglementation;

    . éliminer les «irritants» dans le système.

    Le Groupe de travail recommande ces mesures parce qu'il est d'avis que les meilleures conventions collectives ou les meilleurs règlements de différends sont ceux sur lesquels les parties elles-mêmes s'entendent. Les organismes de réglementation doivent avoir pour rôle premier de faciliter ce processus.

23. Le Groupe de travail ne s'est pas mis à la tâche avec l'idée préconçue que ses recommandations devaient se conformer aux prémisses de Fonction publique 2000 concernant la déréglementation, l'allégement du contrôle central et l'élargissement des responsabilités des personnes. C'est cependant à quoi nous avons abouti après de longues discussions avec les diverses parties intéressées et entre nous. C'est pourquoi les recommandations exposées ci-après visent à mettre en place un régime plus souple et moins strict qui devrait du même coup être plus équitable.

Recommandations particulières

Structure des unités de négociation

24. En vertu de la loi actuelle, la CRTFP peut accréditer une unité de négociation quand une organisation syndicale en fait la demande en tenant compte de facteurs tels que les tâches et la classification des employés. L'unité de négociation ne peut représenter des fonctionnaires de plus d'une catégorie professionnelle. Le Groupe de travail n'a pu trouver un meilleur critère manifeste à appliquer au droit général des employés de s'associer.

25. Fondamentalement, les fonctionnaires doivent disposer de toute la latitude possible pour décider eux-mêmes de leurs agents de négociation sous réserve d'un contrôle raisonnable par la CRTFP en fonction de ce que nous venons de dire ci-dessus. Il sera particulièrement important de respecter ce principe si Fonction publique 2000 aboutit à d'importants changements dans les groupes professionnels actuels ou au régime de classification. Il n'appartient pas au gouvernement d'établir quelles structures syndicales peuvent exister, mais l'employeur doit plutôt dans toute la mesure du possible laisser les employés en décider eux-mêmes. Il devrait en outre y avoir une période de transition s'il devait y avoir des changements importants dans les catégories et groupes actuels de sorte que les employés et leurs représentants puissent repenser les structures qu'ils estiment les meilleures pour bien négocier collectivement. Pendant une telle période, il peut être nécessaire pour l'employeur de recommander la mise sur pied d'une structure de négociation provisoire de façon à offrir de la stabilité.

26. La CRTFP devrait ensuite accréditer les syndicats en se fondant sur les normes habituelles qui tiennent compte de la communauté d'intérêts, des tâches, des plans de classification, des désirs des employés, de la structure administrative de l'employeur et d'autres facteurs pertinents conformes à la jurisprudence en matière de relations de travail.

Le droit de grève, les services essentiels et la désignation

27. Aucune des personnes que nous avons rencontrées n'a laissé entendre que les fonctionnaires ne doivent pas avoir le droit de grève. Cependant, les grèves peuvent avoir des répercussions graves sur la population dans certains secteurs de la fonction publique si on n'assure pas des services essentiels pour lesquels il n'y a pas d'autre disposition de remplacement. De telles grèves peuvent également mettre en danger la sécurité de la population.

28. Le Groupe de travail reconnaît que, lorsqu'on a désigné des fonctionnaires pour fournir des services «essentiels» dans la dernière décennie, on est allé au-delà d'une définition raisonnable de ce qui était nécessaire pour assurer un niveau minimal de services pour la protection légitime de la population. Il s'agit donc d'obtenir un meilleur équilibre entre les pouvoirs de l'employeur et des employés à la table de négociation, tout en protégeant les intérêts légitimes de la population.

29. C'est à l'égard de cet aspect de la négociation collective que l'on s'aperçoit le plus que nous vivons dans un monde imparfait. Tous les moyens connus de maintenir les services publics essentiels comportent de graves lacunes. Le droit de grève sans limite est inacceptable, mais l'interdiction totale ne peut que donner lieu à des grèves illégales, comme le montre l'expérience d'un certain nombre de gouvernements. Pour remplacer le droit de grève, l'arbitrage obligatoire traditionnel et de nouvelles formes telles que l'arbitrage des propositions finales, ont également leurs limites. Il s'agit donc de choisir l'option la moins inacceptable.

30. Compte tenu de ces limites, le Groupe de travail en est venu à la conclusion que des mesures telles que celles qui sont exposées ci-après peuvent présenter un équilibre raisonnable entre la protection des intérêts de la population et l'instauration d'un régime de négociation collective plus équitable qu'à l'heure actuelle :

    a) Le gouvernement devrait insérer dans la loi des critères pour décider des services à assurer et dans quelle mesure ils devraient l'être pendant une grève, compte tenu de la protection et de la sécurité de la population et d'autres motifs importants d'intérêt public.

    b) Du même coup, il faudrait prévoir la création d'un organisme chargé d'appliquer ces critères aux unités de négociation de la fonction publique pour s'assurer que les services essentiels sont maintenus. Il pourrait s'agir d'une commission semblable au Conseil des services essentiels du Québec. Il faudrait décider si la commission serait permanente ou non, ou si elle devrait avoir un mandat limité dans le temps pour mettre en oeuvre les nouvelles mesures et déterminer au départ les services essentiels pour chaque unité de négociation; dans ce dernier cas, la relève serait ensuite prise par la CRTFP. Si une commission est formée, il faudrait qu'y soient bien représentées les parties de même que la population.

    c) Il appartiendrait à la commission de décider, après de véritables consultations avec les parties, à quels fonctionnaires il serait interdit de faire la grève. La commission devrait avoir le pouvoir de faire enquête et de tenir des audiences comme elle l'entend et devrait encourager les parties à s'entendre entre elles sur les postes désignés, en se réservant le droit de prendre la décision finale, au besoin et s'il y a lieu.

d) Par la suite, les services essentiels devraient être déterminés de la même façon, la situation antérieure servant de point de départ.

e) Ce ne serait plus les personnes qui seraient désignées, mais plutôt les postes.

f) Le processus de désignation devrait avoir lieu entre les rondes de négociation collective plutôt qu'au début de la négociation comme à l'heure actuelle.

g) L'organisme, quel qu'il soit, auquel seront attribuées ces responsabilités, devrait avoir le pouvoir et la responsabilité, pendant une grève, de s'assurer que les services essentiels sont maintenus selon les critères qui ont été établis au préalable.

Les mesures proposées ci-dessus visent essentiellement à instituer un processus plus ouvert et plus ordonné qu'à l'heure actuelle pour régler la question complexe des services essentiels.

Règlement des différends

31. Le Groupe de travail a conclu que le processus actuel de règlement des différends manque de souplesse et, plutôt que d'aider les parties à s'entendre, les encourage à ne pas prendre de décision et à s'en remettre plutôt à quelqu'un d'autre pour imposer une solution. Les propositions qui suivent sur l'arbitrage et la conciliation visent donc à ce que les parties disposent de l'aide nécessaire quand elles en ont besoin et de la façon qu'elles le désirent, tout en les obligeant davantage à s'entendre elles-mêmes.

32. L'arbitrage n'est plus tellement populaire depuis quelques années surtout du fait qu'il ne peut s'appliquer qu'aux échelles de salaire, aux heures de travail, aux congés et aux normes disciplinaires. Pour améliorer l'équité de l'arbitrage à titre de moyen de règlement des différends, surtout pour les unités de négociation qui ne peuvent tellement compter sur la voie de la conciliation et de la grève parce qu'un trop grand nombre de postes sont désignés, le Groupe de travail recommande :

a) que l'arbitrage obligatoire soit applicable à toutes les questions qui peuvent légalement faire l'objet de négociation;

b) que des conseils d'arbitrage soient constitués par les parties et soient composés de trois représentants, soit deux choisis respectivement par chacune des parties et un président choisi à son tour par les deux représentants. En cas de désaccord, la CRTFP désignerait un président.

c) que les parties soient autorisées, si elles y consentent, à avoir recours à un arbitre unique, à l'arbitrage des propositions finales ou à d'autres variantes de l'arbitrage.

33. En vertu de la procédure actuelle, chaque partie peut demander l'arbitrage à n'importe quelle étape du processus de négociation. La CRTFP ne peut que se conformer à cette exigence, même si les parties n'ont pas sérieusement tenté de résoudre le plus grand nombre de questions possible. Le Groupe de travail propose que la CRTFP dispose d'une plus grande souplesse à cet égard. Du même coup, la CRTFP devrait avoir le pouvoir non seulement d'offrir aux parties, à leur demande, des services de médiation, de conciliation et de recherche des faits, ou de ne pas les offrir, mais aussi d'imposer ces services à sa discrétion.

34. Si on décide de ne pas recourir à l'arbitrage, la procédure de conciliation et de grève s'appliquerait. Cette dernière devrait toutefois être améliorée. Dans sa forme actuelle, les parties n'ont d'autres recours que le bureau de conciliation pour régler leur différend. Or, en vertu du Code canadien du travail, les parties disposent d'une latitude considérable pour choisir leur propre procédure. En outre, en vertu du Code canadien du travail, le ministre du Travail a une grande latitude pour intervenir et donner des directives lorsque les parties ne peuvent s'entendre. Le Groupe de travail recommande que l'option de la conciliation et de la grève en vertu de la LRTFP soit modifiée pour qu'elle ressemble le plus possible à ce qu'on trouve dans le Code canadien du travail. Le rôle du ministre du Travail en vertu du Code devrait être rempli par le président de la CRTFP.

35. Voici certaines caractéristiques de cette procédure :

a) Les parties seraient libres, par consentement mutuel, de demander toute une série de services de médiation, de conciliation ou de recherche des faits.

b) Les parties seraient libres de choisir l'arbitrage volontaire pour une partie ou l'ensemble des questions. Des variantes comme l'arbitrage des propositions finales seraient également disponibles par consentement mutuel.

c) La CRTFP aurait la discrétion à tout moment de désigner des services de médiation, de conciliation ou de recherche des faits dans une tentative d'aider les parties à résoudre leurs différends. Elle pourrait faire de même à la demande de l'une ou l'autre des parties seulement.

d) Le mode définitif de règlement des différends serait, soit un conciliateur, soit un bureau de conciliation à la suite d'une entente entre les parties ou, faute de quoi, à la discrétion de la CRTFP.

e) La CRTFP aurait le pouvoir de refuser une demande de désignation d'un conciliateur ou d'un bureau de conciliation ou, avant la nomination d'un tel organisme, de désigner un médiateur pour aider les parties.

f) La CRTFP aurait le pouvoir de renvoyer aux fins de clarification le rapport d'un conciliateur ou d'un bureau de conciliation.

g) Le droit de grève serait acquis sept jours après l'acceptation par la CRTFP du rapport d'un bureau de conciliation ou d'un conciliateur, ou suivant l'avis écrit de la CRTFP qu'un tel organisme ne sera pas désigné.

36. La CRTFP devrait fournir des conciliateurs, des médiateurs ou des spécialistes de la recherche des faits, soit à même son propre personnel, soit à partir de listes de professionnels du secteur privé ou du Service fédéral de médiation et de conciliation, établies après consultation. Peu importe la voie choisie pour le règlement du différend, la CRTFP devrait avoir le pouvoir discrétionnaire de désigner des services de conciliation ou de recherche des faits à tout moment en vue d'aider les parties.

Cadre de négociation

37. La LRTFP prévoit que l'employeur a le «droit ou... l'autorité... quant à l'organisation de la fonction publique, à l'attribution des fonctions aux postes et à la classification de ces derniers». D'autres dispositions excluent de la négociation des questions qui exigeraient des modifications à une loi comme la Loi sur la pension dans la Fonction publique.

38. Ces limites au cadre de la négociation collective découlent de décisions délibérées du Parlement. Par exemple, dans la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique (LEFP), les normes et modes de sélection sont des prérogatives de la Commission de la Fonction publique et sont associés au «principe du mérite» à titre de pierre angulaire de la dotation et de l'avancement dans la fonction publique. Pareillement, le renvoi pour incompétence et incapacité et en raison de certaines activités politiques interdites fait l'objet de dispositions législatives dans la même loi. En outre, les modalités de mutation, de mise en disponibilité et de probation sont prévues en vertu de la LEFP. Toutes ces dispositions découlent du souci du législateur de préserver une fonction publique professionnelle et apolitique.

39. Le Groupe de travail a entendu des points de vue très divers et vigoureux au sujet du cadre de négociation. Certains syndicats désirent vivement être assujettis au Code canadien du travail pour échapper au cadre plus restreint de la LRTFP. Le désir de modifier le régime de négociation collective n'est attribuable en grande partie qu'à un petit nombre de questions, notamment les régimes et les modes de classification.

40. Au moment où il a adopté la LRTFP en 1967, le Parlement a reconnu les différences fondamentales entre le rôle du secteur public et celui du secteur privé. Le Groupe de travail n'a trouvé aucune raison de croire que ces différences sont moins importantes aujourd'hui qu'elles ne l'étaient au moment où la Loi a été adoptée. Par conséquent, nous recommandons que le gouvernement conserve le droit d'organiser la fonction publique, d'attribuer les tâches et de classifier les postes comme le prévoit à l'heure actuelle la LRTFP. Nous ajoutons que, dans le cadre de cette définition des droits de l'employeur, un très grand nombre de questions peuvent être apportées à la table de négociation, par exemple le changement technologique, la formation et le réaménagement des effectifs, pour nommer quelques exemples récents.

41. L'employeur soutient que les régimes de classification sont un volet important du droit d'organiser et de structurer les tâches et de répartir le travail. Vu la taille de la fonction publique, de même que les coûts éventuels et d'autres répercussions si bon nombre de conventions collectives aboutissaient à une diversité de régimes de classification, le Groupe de travail n'en est pas arrivé à la conclusion que les régimes de classification devraient être négociables.
Étant donné cependant la frustration engendrée par l'application des régimes de classification, le Groupe de travail recommande que, sous réserve des conclusions de l'étude de l'incidence des griefs formulés en matière de classification, l'application des normes de classification aux personnes soit assujettie à la procédure de grief et d'arbitrage (voir paragraphe 46).

Sanctions en cas de grève illégale

42. Les sanctions en cas de grève illégale devraient être aussi élevées que celles qui sont prévues dans le Code canadien du travail. Le Groupe de travail ne voit pas pourquoi il y aurait un écart entre la pratique dans le secteur public et le secteur privé dans ce cas.

43. Le Groupe de travail reconnaît l'argument selon lequel le lock-out compense le droit de grève. Toutefois, le droit de grève dans la fonction publique est partiellement entravé et, du fait que les perdants en cas de lock-out sont en particulier les Canadiens et Canadiennes, le Groupe de travail ne voit pas de nécessité de prévoir particulièrement le lock-out. Il remarque que d'autres mesures ont été utilisées avec succès dans le passé pour régler des problèmes, comme les grèves rotatives.

Vote de grève

44. Même si le Groupe de travail n'est pas convaincu que les votes de grève doivent se faire au scrutin secret, il se rend compte qu'une telle obligation peut constituer une protection importante pour les employés. La CRTFP devrait avoir le pouvoir d'accueillir des plaintes d'employés alléguant que les agents négociateurs ont recours à des pratiques injustes ou irrégulières, de faire enquête et de rendre une décision. Une telle disposition pourrait protéger les droits des employés sans imposer une réglementation lourde.

Devoir de représentation équitable

45. Le Code canadien du travail exige, entre autres choses, d'un agent négociateur qu'il n'agisse pas d'une manière qui soit arbitraire, discriminatoire ou de mauvaise foi dans la représentation des employés

de l'unité. La LRTFP ne comprend pas de telle disposition. Le Groupe de travail ne voit aucune raison de maintenir une telle distinction entre les secteurs public et privé et recommande donc que la LRTFP exige également un tel devoir de représentation équitable par les syndicats.

Cadre de la procédure de grief et d'arbitrage

46. On reconnaît généralement que l'organisation du travail et l'attribution des tâches comptent parmi les principales responsabilités de la gestion. Cet état de fait implique que la gestion puisse mettre en place des systèmes et des critères relatifs à la classification des postes. Le Groupe de travail n'a pas perdu de vue le fait que les représentants des employés insistent fortement pour que l'application des schèmes de classification soit soumise aux procédures de grief et d'arbitrage; il en est venu à la conclusion qu'une telle mesure contribuerait à rendre le système de classification davantage juste et équitable. Il conviendrait toutefois d'évaluer de façon poussée les conséquences apparemment pratiques d'une telle mesure avant de prendre une décision. Dans le même ordre d'idées, le Groupe de travail recommande que le gouvernement étudie ce qui se fait en la matière au niveau provincial et sous d'autres juridictions et que, sous réserve des conclusions auxquelles il en sera arrivé, les schèmes de classification soient sujets aux procédures de grief et d'arbitrage. Si des modifications importantes surviennent au sein des groupes professionnels à la suite d'autres propositions soumises dans le cadre de Fonction publique 2000, il sera essentiel d'instaurer une période de transition raisonnable avant de mettre en oeuvre les modalités d'attribution en matière de classification.

47. En outre, le Groupe de travail recommande que la démotion et le renvoi pour incompétence et incapacité (actuellement régis par la LEFP) soient assujettis aux dispositions concernant les griefs et l'arbitrage en vertu de la LRTFP, tout comme la suspension et le congédiement pour motifs disciplinaires.

Modalités de recours

48. Le Groupe de travail a entendu un certain nombre d'observations selon lesquelles, au cours des années, les mécanismes de recours ont proliféré. Le système actuel est inutilement complexe et donne lieu à des abus. Le Groupe de travail recommande qu'il n'y ait, dans la mesure du possible, qu'un seul mécanisme de recours pour les employés contre des mesures prises par l'employeur. Ce mécanisme devrait être la procédure de grief aboutissant à l'arbitrage.

49. Tout en proposant qu'il n'y ait qu'un seul mécanisme de recours dans le cadre des relations de travail dans la fonction publique, le Groupe de travail a fait observer que les personnes peuvent également invoquer les dispositions de la Charte des droits et libertés et avoir recours à la Commission des droits de la personne.

Procédure de grief et médiation des griefs

50. Le Groupe de travail est d'avis qu'il y a trop de paliers dans la procédure actuelle de règlement des griefs. Dans certains cas, une délégation de pouvoirs insuffisante peut être un obstacle au règlement des différends au niveau approprié. En outre, du fait que les cadres supérieurs hésitent à renverser des décisions prises à des niveaux subalternes, un nombre moins élevé de griefs risque de ne pas être réglé avant l'étape de l'arbitrage alors qu'on aurait dû raisonnablement s'entendre auparavant.

51. Le Groupe de travail recommande par conséquent qu'on envisage d'offrir des services de médiation à condition que l'une et l'autre partie soient d'accord pour les demander ou les demandent conjointement. Les médiateurs pourraient être choisis par les parties ou désignés par la CRTFP à même le personnel de la CRTFP ou à partir d'une liste d'agents compétents des relations de travail dressée en consultation avec les parties. D'après des renseignements communiqués au Groupe de travail, un nombre très élevé de griefs qui se seraient autrement rendus à l'arbitrage, dans certains gouvernements, ont été résolus par les parties grâce à la médiation. Ce point peut être particulièrement important si la recommandation du Groupe de travail concernant les griefs de classification est acceptée.

Griefs collectifs

52. Il y a eu des cas où un grand nombre d'employés ont présenté un grief portant essentiellement sur la même question ou pour lesquels, en l'absence de dispositions législatives, les syndicats peuvent avoir demandé aux employés de présenter un grief pour que soit résolu un problème. Même si une décision à propos d'un tel grief devrait logiquement s'appliquer à tous les griefs semblables, chacun doit actuellement suivre toutes les étapes, y compris l'arbitrage si la question est arbitrable. On peut ainsi perdre beaucoup de temps à moins que les parties soient d'accord pour mettre les griefs en attente jusqu'à ce qu'une décision soit prise à l'égard de l'un des griefs.

53. Le Groupe de travail recommande que, à la demande de l'une ou l'autre partie, la CRTFP soit habilitée à entendre un grief représentatif ou le nombre minimum nécessaire pour avoir une bonne idée de l'objet du litige. La Loi devrait prévoir la mise en attente des autres griefs et les décisions arbitrales définitives devraient ensuite s'appliquer à tous.

Choix des arbitres

54. A l'heure actuelle, la CRTFP désigne les arbitres, habituellement parmi ses membres. Le Groupe de travail recommande que les parties soient autorisées

à proposer le recours à certains arbitres de l'effectif de la CRTFP ou à l'extérieur dans chaque cas, en plus de leur droit actuel de négocier une liste d'arbitres acceptables dans le cadre des négociations collectives. Pour sa part, la CRTFP devrait demeurer libre de désigner des arbitres tant à même son propre personnel qu'à l'extérieur si ces droits n'ont pas été exercés par les parties.

55. Quelle qu'en soit la source, les décisions arbitrales peuvent avoir des répercussions très importantes et les arbitres qui travaillent seuls peuvent rendre des jugements mal informés. La CRTFP devrait donc avoir le pouvoir de réviser les décisions arbitrales pour en assurer la cohérence et la qualité. Ce pouvoir devrait s'étendre à la sphère de compétence de l'arbitre et à la décision rendue.

Exclusions

56. De nombreux gestionnaires se plaignent des difficultés et des retards excessifs pour exclure les représentants de la gestion des unités de négociation. Le problème semble exister particulièrement aux niveaux inférieurs de gestion. Or, le conflit d'intérêts découlant d'une exclusion refusée peut être grave. Le Groupe de travail recommande donc que le critère des exclusions dans la LRTFP soit élargi pour comprendre toutes les personnes qui doivent exercer d'importantes tâches de gestion. Les postes seraient réputés être exclus jusqu'à ce qu'une objection du syndicat fasse l'objet d'une décision définitive par la CRTFP. Une fois exclu, un poste le resterait jusqu'à ce qu'il y ait un changement dans l'organisation ou un changement dans la répartition des tâches aboutissant à un retrait volontaire par le ministère ou à une contestation du syndicat. Les titulaires suivants seraient donc normalement exclus.

57. Du même coup, le Groupe de travail reconnaît qu'il y a eu beaucoup trop d'exclusions de personnes occupant un poste «de confiance». Par exemple, tous les membres de la catégorie du personnel (PE) sont automatiquement exclus même si les tâches de diverses personnes ont peu ou rien à voir avec les questions délicates de gestion ou de relations de travail. Le Groupe de travail recommande que cette question soit examinée pour que le nombre d'exclusions soit sensiblement réduit. Le Groupe de travail fait observer que le Code canadien du travail n'exclut, pour des motifs de confiance, que les personnes s'occupant directement de relations de travail.

58. Comme dans le cas des désignations, les exclusions devraient s'appliquer aux postes plutôt qu'aux personnes.

Comité national mixte

59. Le Comité national mixte (CNM) est un forum en place depuis longtemps en vertu duquel les représentants des syndicats et des employeurs abordent les questions communes et qui englobent toutes les unités de négociation au sein de la fonction publique. Des négociations sont menées et un règlement est obtenu en ce qui touche des questions telles que la politique sur la réinstallation, les directives sur les postes isolés, la politique de l'habillement, la politique sur les voyages et ainsi de suite. S'il survient des impasses lors de ces négociations du CNM, il existe un processus de règlement en cas de désaccord. Tous les syndicats sont représentés équitablement au sein du CNM.

60. Le Groupe de travail est d'accord avec le rôle consultatif du Conseil national mixte en matière d'élaboration de politiques et la possibilité élargie de consultation qu'il procure. Du même coup, le Groupe de travail reconnaît que les politiques convenues sont réputées avoir la même validité que les clauses des conventions collectives. Étant donné la conclusion du Groupe de travail selon laquelle il devrait y avoir moins de mécanismes de réparation, nous recommandons que les griefs relatifs à ces politiques ne soient pas réglés par le Conseil mais suivent plutôt la procédure ministérielle habituelle aboutissant à l'arbitrage par la CRTFP.

61. Même si le CNM joue déjà un rôle utile et positif à titre d'entité consultative et dans la négociation de questions d'application et d'intérêt universels, il peut être désavantagé dans une certaine mesure par son manque de base statutaire. Le gouvernement pourrait ainsi décider d'inclure dans toute législation générale présentée au Parlement, une section particulière définissant cette base statutaire.

Retards dans les règlements

62. Le Groupe de travail recommande le prolongement de l'avis de négocier actuel de 60 jours à 90 jours de façon à allonger le temps de préparation et à réduire, espérons-le, les délais souvent longs entre l'expiration d'une convention et la signature d'une nouvelle. Le Groupe de travail reconnaît toutefois que, pour réduire les délais, il faudra avant tout modifier l'attitude prise par les deux parties à la table de négociation, et, dans une moindre mesure, mettre à leur disposition des instruments leur permettant d'en arriver à un règlement.

Rôle des ministères

63. Le Groupe de travail recommande qu'on envisage sérieusement de trouver des façons de faire participer davantage les cadres supérieurs des ministères aux négociations collectives, et plus particulièrement à l'élaboration des mandats et des compromis à proposer.

64. En outre, le Groupe de travail recommande que le gouvernement étudie la possibilité d'adopter la négociation dite à deux paliers, par laquelle le Conseil du Trésor et les dirigeants syndicaux négocient les

salaires et les principaux points monétaires, tandis que des ministères et les éléments syndicaux négocient tous les points concernant le milieu de travail. Cette idée peut être particulièrement intéressante étant donné les changements imminents possibles dans la structure des unités de négociation.

65. Les ministères devraient également avoir les pouvoirs pour régler les problèmes entre les périodes de négociation et pour traiter la plupart des griefs à l'étape de l'arbitrage.

Autres facteurs dans le rôle de la CRTFP

66. Le Groupe de travail recommande que le rôle principal de la CRTFP soit de faciliter les modalités par lesquelles les parties en arrivent elles-mêmes à un accord. Ainsi, la Commission devrait disposer d'un plus grand pouvoir pour favoriser le règlement des différends tout en s'ingérant de façon moins directe dans des questions de détail et le choix des méthodes.

67. Enfin, le Groupe de travail recommande que les syndicats soient consultés sur la nomination des membres de la CRTFP, y compris son président, son vice-président et ses présidents suppléants, tout comme ils le sont pour les autres membres.

Dispositions générales

68. Le Groupe de travail reconnaît que le climat des relations de travail dépend autant des relations entre le superviseur et les employés que des règles, modalités et institutions de la négociation collective. Cette dernière peut toutefois favoriser un climat de plus ou moins grande collaboration; elle peut encourager l'harmonie en milieu de travail, ou la confrontation. C'est pourquoi le Groupe de travail a attaché beaucoup d'importance aux dispositions législatives et à la structure, comme on a pu le constater dans ce qui précède.

69. Il est clair toutefois que les cadres de la fonction publique doivent recevoir une plus grande et une meilleure formation dans la planification et la gestion des relations de travail, ainsi que dans les modalités et les principes de la négociation collective et de l'administration des conventions. En outre, lorsqu'il survient des changements importants dans les conventions collectives, il appartient au cadre opérationnel de bien comprendre leur application. Il faut donc que l'employeur fournisse des interprétations approfondies des modalités des nouvelles conventions et toute la formation nécessaire pour leur application.

70. Le Groupe de travail est également d'avis qu'il faut améliorer davantage les mécanismes de consultation. Beaucoup de ce que l'on tient aujourd'hui pour de la consultation avec les employés n'est en réalité que de l'information. La véritable consultation commence dès le début du cycle de planification de façon à ce qu'on puisse tenir compte du point de vue des personnes consultées et elle suppose qu'on soit disposé à reconnaître la valeur des opinions exprimées. Il appartient encore une fois aux cadres supérieurs de donner l'exemple en s'engageant activement à faire des consultations et à améliorer les relations de travail.

71. Enfin, le Groupe de travail est encouragé par les recommandations qui semblent se dégager dans les autres groupes de travail, et qui visent un élargissement du pouvoir décisionnel et de l'étendue de la prise de décision aux niveaux inférieurs d'exécution, de façon que le dialogue aboutisse aux meilleures décisions. De tels changements devraient également favoriser l'amélioration des relations de travail.

Répercussions des recommandations

Coût et autres effets

72. Le nombre de griefs augmentera sûrement si la proposition de rendre arbitrable chacune des décisions de classification est acceptée. Par ailleurs, sans étude détaillée des facteurs pouvant déterminer le nombre de cas, la rémunération du personnel et les honoraires d'arbitre privé, etc., il est difficile d'établir les coûts exacts, mais ils seront probablement considérables.

73. D'autres recommandations, comme celles qui ont trait aux griefs collectifs, pourraient bien réduire les coûts actuels. Tout compte fait, le Groupe de travail estime que ces propositions n'auront pas d'incidence monétaire à l'exception de la «Commission des services essentiels». Dès qu'on aura examiné les modalités d'établissement d'une telle commission, on aura une meilleure idée de sa taille, de sa charge de travail et de sa structure administrative.

74. Le Groupe de travail ne prévoit aucune augmentation de la taille de la fonction publique à la suite de ces délibérations, ni que ces propositions aient une incidence sur les activités du gouvernement ou de service au public, sauf dans la mesure où l'amélioration des relations de travail sera avantageuse dans les deux cas.

Conclusions

75. Tant les syndicats que les cadres trouveront probablement de quoi se réjouir, ou se désoler, dans ces propositions. Les syndicats peuvent penser que le rapport ne va pas assez loin en ce qui a trait au cadre de négociation ou en vue de réduire les frustrations associées au principe des services essentiels et de la désignation de postes. Les cadres peuvent trouver difficile à accepter l'idée de permettre les griefs de classification, par exemple. Chaque institution, qu'il s'agisse du Conseil du Trésor, du Comité national mixte et de la CRTFP, peut y trouver des gains et des pertes. Néanmoins, le Groupe de travail souhaite en particulier que les employés de la fonction publique soient encouragés par l'attention que nous avons

essayé de porter aux situations qui les touchent de près, aussi bien à titre personnel qu'en leur qualité de membres des unités de négociation. Nos recommandations ne suffiront pas à régler tous les problèmes, mais elles devraient contribuer à apporter un certain nombre d'importantes améliorations pratiques aux relations entre les gestionnaires et les employés dans la fonction publique cannadienne.

Membres du Groupe de travail sur les relations de travail

A. Kroeger — **Président du Groupe de travail**
Sous-ministre et Président
Emploi et Immigration Canada

V. W. Barbeau
Sous-ministre adjoint
Groupe des aéroports
Transports Canada

D. Broadbent
Sous-ministre
Ministère des Anciens combattants

D. J. Fowler
Secrétaire adjoint - Division de la négociation collective
Direction des relations de travail
Conseil du Trésor du Canada

R. S. Lafleur
Sous-ministre adjoint
Services de l'immobilier
Travaux publics Canada

D. J. Lindley
Sous-ministre adjoint associé
Personnel
Ministère de la Défense nationale

D. Morley
Directeur exécutif
Région de l'Ontario
Emploi et Immigration Canada

J. S. Stanford
Sous-solliciteur général
Ministère du Solliciteur général du Canada

B. J. Morrissey
Sous-ministre adjoint des sciences
Pêches et Océans

Secrétariat du Groupe de travail

Le Groupe de travail était appuyé par un secrétariat sous la direction de Don Quiring, Commission de la Fonction publique du Canada, et comprenant en outre Tom McCready, Défense nationale, Penny Driscoll, Emploi et Immigration Canada, et Johanne Laplante, Travaux publics Canada. Aussi, Robert Land, directeur général, Affaires publiques, Emploi et Immigration Canada, s'est occupé des relations publiques.

Champ d'étude des relations de travail

La première démarche importante prise par le Groupe de travail a été d'élaborer un «Énoncé des questions» qui décrit les objectifs particuliers du travail et le champ d'étude que le Groupe entend couvrir. L'«Énoncé des questions» a ensuite été largement diffusé pour informer les parties intéressées des sujets d'examen et pour leur demander leurs réactions aux questions particulières soulevées.

Le Groupe de travail a tenu des réunions de consultation sur ces questions globales avec les syndicats et les cadres, d'autres groupes de travail, des universitaires, des spécialistes des relations de travail, des spécialistes de l'extérieur et des agents des principales institutions de négociation collective touchant la fonction publique. La plupart des syndicats et des institutions ont présenté des mémoires écrits, et des discussions en personne ont eu lieu avec tous les syndicats sauf deux. Néanmoins, tous les avis ont été exprimés à titre confidentiel et les conclusions et recommandations du présent rapport sont l'oeuvre du Groupe de travail seulement.

Énoncé des questions touchant les relations de travail dans la fonction publique fédérale

Primauté de l'intérêt public

La fonction publique a été établie pour servir loyalement un gouvernement élu de façon démocratique et pour faire profiter le public canadien, de façon efficiente et efficace, des programmes établis. Les pratiques et les lois touchant les relations de travail ne doivent pas aller à l'encontre de l'intérêt du public. Les lois doivent aussi tenir compte du rôle du Conseil du Trésor, comme employeur, et de celui des syndicats, comme représentants de leurs membres.

Objectif du Groupe de travail sur les relations de travail

Le Groupe de travail a abordé ses travaux en tenant compte du cadre et de l'esprit du projet Fonction publique 2000, lequel reconnaît l'importance d'établir un climat de travail où les rapports avec les employés reposent sur un souci évident d'assurer leur bien-être et de protéger leurs intérêts. L'objectif premier du Groupe de travail est donc de déterminer comment les relations de travail peuvent être améliorées, en vue de favoriser une plus grande collaboration et d'établir des mécanismes pour résoudre les différends de façon juste et équitable, en tenant compte des intérêts du public.
Bien que l'on doive donner suite à des préoccupations de longue date concernant la législation actuelle, les travaux du Groupe de travail visent à obtenir des parties concernées leur point de vue sur deux questions précises.

- Qu'est-ce qui a été à l'origine des conflits et des confrontations par le passé?
- Que peut-on faire pour minimiser les conflits à l'avenir et établir un dialogue plus efficace, un esprit d'ouverture et un climat de confiance?

En tenant compte de l'objectif premier du Groupe de travail, les parties concernées doivent répondre aux questions qui suivent.

1. Portée des négociations
   - Que devrait-on ajouter, le cas échéant, aux questions qui sont déjà négociables en vertu de la LRTFP?
   - Quelles questions devraient être exclues de la négociation collective et pourquoi?
   - Comment devrait-on traiter les questions relatives à la cessation d'emploi qui sont déjà comprises dans d'autres lois (LRGP, LGFP)?
2. Droit de grève
   - Le droit de grève devrait-il être maintenu?
   - Devrait-on avoir le droit de procéder à des lock-out?
   - Des employés devraient-ils être temporairement mis à pied si une grève donne lieu à une pénurie de travail?
   - Quelles procédures devraient s'appliquer, le cas échéant, pour la tenue de votes de grève?
   - Les sanctions prévues sont-elles suffisantes pour décourager les grèves illégales?
   - Quelles modifications, le cas échéant, devraient être apportées aux principes et méthodes régissant la désignation des employés qui ne peuvent faire la grève parce qu'ils doivent assurer les services essentiels (désignation pour des raisons de sûreté et de sécurité)?
3. Règlement des différends
   - Quels changements ou ajouts devraient être apportés aux méthodes actuelles de règlement des différends afin d'accélérer la négociation collective?
   - Quelles autres questions, le cas échéant, devraient être soumises à l'arbitrage exécutoire?

- Si les lignes directrices actuelles ne sont pas jugées appropriées, quelles sont celles qui devraient être données aux tiers pour faciliter la conclusion d'ententes et protéger l'intérêt du public?
- Comment les coûts de règlement des différends devraient-ils être répartis?

4. Griefs et sentences arbitrales
   - Quelles modifications devraient, le cas échéant, être apportées au processus s'appliquant actuellement aux griefs et aux sentences arbitrales, afin de le rendre plus efficace et efficient?
   - Quelles autres questions, le cas échéant, devraient être comprises dans le processus s'appliquant aux griefs ou aux sentences arbitrales?
   - Les arbitres de griefs devraient-ils continuer d'être membres de la CRTFP ou devraient-ils être choisis par parties?
   - Comment les coûts de règlement des griefs devraient-ils être répartis?
   - Quel rôle, le cas échéant, les ministères devraient-ils jouer dans la processus de règlement des griefs?

5. Cadre de négociation collective
   - Quel rôle, le cas échéant, le Conseil national mixte devrait-il jouer dans le processus de négociation collective?
   - Quelles dispositions, le cas échéant, devraient être établies pour la négociation d'une convention collective cadre pour l'ensemble de la fonction publique?
   - Quel processus de règlement des différends devrait être prévu dans une convention collective cadre pour l'ensemble de la fonction publique?
   - Quel rôle, le cas échéant, les ministères devraient-ils jouer dans le processus de négociation collective?

6. Consultation syndicale-patronale
   - Devrait-il y avoir des mécanismes officiels de consultation aux niveaux national, régional et local?

7. Amélioration du processus de négociation collective
   - Quels changements, le cas échéant, devraient être apportés à la structure actuelle des groupes d'occupation et des unités de négociation?
   - Quels changements pourraient être apportés aux autres méthodes et pratiques pour simplifier et accélérer la négociation collective et le règlement des différends.

8. Rôle de la CRTFP
   - Quels changements, le cas échéant, devraient être apportés à la structure, aux fonctions et aux pouvoirs actuels de la CRTFP?
   - La responsabilité de la fonction publique devrait-elle être confiée au Conseil canadien des relations de travail?

9. Exclusions
   - Quels principes et pratiques devraient régir l'exclusion des personnes de la négociation collective (exclusions des postes de direction et de confiance)?

10. Droits et restrictions
    - Quels changements ou ajouts, le cas échéant, devraient être apportés aux droits et aux restrictions actuellement prévues par la LRTFP?
    - Les membres des unités de négociation devraient-ils avoir droit à la représentation et les syndicats devraient-ils avoir l'obligation de représenter équitablement leurs membres?

Liste des personnes officiellement invitées à s'adresser au Groupe de travail sur les relations de travail

1. On a remis à tous les sous-ministres de la fonction publique fédérale un exemplaire de **l'Énoncé des questions** et on a invité leur ministère à rédiger une réponse.

2. Syndicats :

   Association du Groupe des opérations aéronefs

   Association des administrateurs financiers de la Fonction publique

   Association canadienne du contrôle du trafic aérien

   Association canadienne des professionnels de l'exploitation radio

   Guilde de la marine marchande du Canada

   Conseil des unions des arts graphiques de la Fonction publique du Canada

   Association des économistes, sociologues et statisticiens

   Conseil des métiers et du travail du chantier maritime du gouvernement fédéral (Esquimalt)

   Conseil des métiers et du travail du chantier maritime du gouvernement fédéral (Est)

   Association des chefs d'équipe des chantiers maritimes du gouvernement fédéral

   Fraternité internationale des ouvriers en électricité

   Association professionnelle des agents du service extérieur

   Institut professionnel de la Fonction publique du Canada

   Alliance de la Fonction publique du Canada

   Syndicat canadien des employés professionnels et techniques

3. Spécialistes des relations de travail

   M. J.C. Cloutier

   Directeur des relations de travail et de la rémunération
   Revenu Canada

   M. G.M. Allen

   Directeur général
   Relations de travail et rémunération
   Transports Canada

   M^me^ L. Brown

   Directrice des relations de travail
   Douanes et accise
   Revenu Canada

   M^me^ J. De Laat

   Directrice
   Relations de travail et rémunération
   Service correctionnel Canada

   M. R.E. Smart

   Chef
   Division des relations de travail et de la rémunération
   Affaires indiennes et du Nord

   M. J.K. Gibson

   Chef
   Relations de travail
   Conseil national de recherches

4. Cadres qui ont été invités à s'adresser au Groupe de travail vu leur expérience particulière concernant certains aspects de la négociation collective, de la consultation ou de l'administration des conventions :

   Capitaine (N) C. Baker

   Commandant
   Unité de réparation des navires (Atlantique)

   M. G. Dittberner

   Inspecteur général de la Direction générale des opérations
   Direction générale de la production et de l'inspection des aliments
   Agriculture Canada

   M. Mike Hancock

   Directeur de district
   Emploi et Immigration Canada
   Brantford (Ontario)

   M. Trefflé Lacombe

   Directeur exécutif
   Région du Québec
   Emploi et Immigration Canada

   M. J. Phelps

   Sous-commissaire
   Programmes et opérations correctionnels
   Ministère du Solliciteur général du Canada

   M. Serge Rainville

   Directeur exécutif
   Hôpital de Ste-Anne de Bellevue

5 .Conseillers spéciaux en matière de relations de travail :

M. Brian Keller

Keller and Associates

M. William Kelly

Ancien sous-ministre associé
Travail Canada

M. Mike McDermott

Sous-ministre adjoint principal
Service fédéral de médiation et de conciliation
Travail Canada

6. **M. Ian Deans**

Président de la Commission des relations de travail
Commission des relations de travail dans la Fonction publique

7. **M. L.M. Tenace**

Secrétaire adjoint
Direction générale des relations de travail
Conseil du Trésor du Canada

8. **M^{me} Shirley Goldenberg**

Experte-conseil en relations de travail

9. **M. Jim Thomas**

Sous-ministre adjoint
Secrétariat des ressources humaines
Conseil de gestion du Cabinet, Ontario

10. **M. Des Davidge**

Secrétaire général
Comité national mixte

11. Les autres groupes de travail de Fonction publique 2000

12. Nous sommes redevables à de nombreuses autres personnes de leurs conseils, articles, avis et aide en général au cours des activités du projet Fonction publique 2000 ou parce qu'elles s'intéressent particulièrement aux relations de travail.

Résumé du Rapport du Groupe de travail sur les relations de travail

Généralités

Au milieu de décembre 1989, le Premier ministre a lancé le projet «Fonction publique 2000» en vue de revitaliser la Fonction publique. Le Groupe de travail sur les relations de travail faisait partie de neuf groupes créés à l'époque. Le présent document consiste en un résumé des objectifs, de la méthodologie et des conclusions de ce groupe de travail. Ses recommandations sont présentées sous forme abrégée à l'annexe A. Les lecteurs qui désirent obtenir des explications plus approfondies sur les recommandations peuvent, à l'aide des renvois aux paragraphes, consulter le texte intégral du rapport.

Objectifs

Le Groupe de travail sur les relations de travail s'est inspiré des objectifs et de l'esprit du projet Fonction publique 2000 et, en particulier, du principe selon lequel les relations avec les membres du personnel doivent se fonder sur un souci réel de leur bien-être et de leurs intérêts.

Méthodologie

Au départ, le Groupe de travail a décidé de s'épargner des formalités, préférant recommander des principes et des mesures de portée générale à l'égard du système de négociations collectives. Le Groupe de travail a donc rédigé un «exposé des questions» qui décrit, de façon générale, les négociations collectives de la Fonction publique et les questions les plus importantes que soulève l'étude de ces sujets.

Afin d'obtenir des commentaires, des conseils et des réactions, le Group-e de travail a remis l'exposé des questions aux syndicats, aux spécialistes des relations de travail, à des consultants de l'extérieur et aux établissements qui participent au processus de négociation collective, à d'autres groupes de travail ainsi qu'à tous les sous-ministres. Le Groupe de travail a rencontré un grand nombre de représentants des parties intéressées; il a pris connaissance d'une grande quantité de documents écrits décrivant la perception de nombre d'intervenants de même que les régimes, les problèmes et les faits nouveaux qui caractérisent les relations de travail ailleurs au Canada et dans le monde entier. Les propositions écrites de changements et les présentations orales ne se sont pas limitées à l'exposé des questions initial; elles donnent plutôt un aperçu général de l'état actuel des relations de travail dans la Fonction publique et de ce qui peut être fait en vue d'améliorer la situation.

État des relations de travail

On a informé le Groupe de travail que les relations de travail, et particulièrement, le processus de négociation collective n'étaient pas dans une situation critique ni ne risquaient de s'effondrer. Pourtant, il semble que les relations entre l'employeur et les agents négociateurs se soient détériorées dernièrement, et que le processus soit parfois entravé en raison des règles et des procédures trop rigides. De plus, certains événements ont, au fil des ans, entraîné des déséquilibres du pouvoir dans le système. Parfois, ce déséquilibre favorisait l'employeur; d'autres fois, il empêchait une gestion efficace.

En outre, la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique (LRTFP) qui est aujourd'hui en vigueur semble être par trop normative, rigide et quelque peu paternaliste. Nombreux sont ceux qui pourraient affirmer que cette loi protège à outrance la Fonction publique contre les effets d'une approche plus ouverte envers la négociation collective, une approche qui pourrait ressembler à celle du secteur privé.

Il est certain qu'une amélioration serait souhaitable au sein du Ministère et des instances de négociation collective en ce qui a trait à la participation des cadres au processus de négociation. Les relations de travail laissent à désirer dans les ministères où la consultation est, au mieux, superficielle, et où les fonctionnaires ne sont souvent pas suffisamment préparés ou adéquatement formés pour s'occuper des questions de relations de travail.

Conclusions

Le Groupe de travail croit que son objectif principal devrait consister à dégager les principes et les mesures générales qui assureraient l'équité aux employés, représentés par les unités de négociation, et au public canadien, que nous servons tous, lequel est représenté par le gouvernement.

Nous avons conclu que les meilleurs résultats étaient habituellement obtenus grâce au recours, non pas à des solutions imposées, mais plutôt à des pratiques qui aident les parties à trouver, elles-mêmes, des solutions à leurs divergences d'opinion. L'application judicieuse, au besoin, d'une gamme souple d'outils de négociation peut également faciliter le processus.

Le Groupe de travail reconnaît l'existence de différences de taille entre la Fonction publique et le secteur privé auxquelles il vaut la peine de s'attarder lorsqu'on traite de la législation qui régit les relations de travail. Dans le

secteur public, les syndicats sont moins préoccupés par le fait de savoir si l'employeur est en mesure de payer ou non, et par les répercussions possibles que peuvent avoir des règlements trop généreux sur la santé future de l'entreprise. De plus, le public est celui que ressent avec le plus d'acuité les répercussions des grèves ou des lock-outs dans le secteur public. On se préoccupe avec raison du besoin de préserver des conditions semblables dans la multitude de ministères, ainsi que de maintenir l'unité de la Fonction publique tout en accroissant l'efficacité et l'ampleur des services offerts au public. Cependant, il existe également une iniquité fondamentale : l'employeur jouit du pouvoir législatif nécessaire pour modifier les règles et les résultats des négociations collectives.

Par conséquent, nous croyons que des règlements spécifiques devraient continuer à être en vigueur au sein de la Fonction publique, mais qu'on devrait assouplir substantiellement les prescriptions et les garanties, et qu'on devrait promouvoir un rapport de force équitable plus conforme à l'approche qu'adopte le secteur privé.

Au sein de l'administration de la Fonction publique, nous avons décelé des problèmes attribuables à la centralisation relative des responsabilités liées à la négociation collective. Nous proposons donc une participation accrue de la direction du Ministère à toutes les questions de relations de travail ainsi que l'adoption de mesures plus efficaces qui feront en sorte que les préoccupations liées au fonctionnement pèseront plus lourd dans la balance des négociations collectives. A notre avis, les gestionnaires de la Fonction publique devraient recevoir toutes les informations voulues concernant les nouvelles conventions collectives; ils devraient également recevoir une formation en relations de travail touchant le règlement des griefs et les consultations syndicales-patronales.

Le Groupe de travail a remarqué que l'attribution excessive de personnel aux services dits «essentiels» au moment d'une grève générait une frustration intense chez les agents négociateurs. Afin de rétablir un bon équilibre entre les droits légitimes des employeurs de retirer des services et le besoin de protéger le public contre les conséquences les plus graves des grèves dans des services essentiels, le Groupe de travail recommande que le gouvernement envisage la création d'une commission indépendante et l'élaboration de critères législatifs auxquels la Commission pourrait recourir lorsqu'il s'agit de déterminer quels services doivent être maintenus ainsi que le degré de service qu'on peut légitimement décrire comme étant essentiel.

Le Groupe de travail a également reconnu les problèmes administratifs liés à l'affectation et à l'exclusion de personnes plutôt que des postes, ainsi que le besoin de déterminer ces éléments à un moment autre que durant des négociations collectives. Ainsi, les recommandations ont été faites afin de résoudre les problèmes de synchronisation et d'application.

Nous avons examiné les moyens qui s'offrent à la Commission des relations de travail dans la Fonction publique lorsqu'il s'agit de réglementer le déroulement des négociations et de parvenir à un accord. Nous avons conclu que la LRTFP et les pratiques courantes semblaient par trop rigides et qu'elles visaient à imposer, dans une certaine mesure du moins, des solutions plutôt qu'à inciter et à aider les parties à parvenir à une entente. A cette fin, nous suggérons qu'on adopte une approche beaucoup plus souple et qu'on y inclue une diversité de solutions de rechange qui pourront favoriser les négociations et être appliquées à la demande des parties ou en vertu d'une décision de la Commission.

Le Groupe de travail a également conclu qu'il y a trop de redressements possibles concernant les plaintes des employés et qu'en principe, on ne devrait pouvoir recourir qu'à un seul processus, savoir le grief, et en dernier recours, à l'arbitrage.

Par conséquent, le Groupe de travail a également proposé que la rétrogradation et le renvoi pour incompétence et inaptitude ne soient plus assujettis à la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique, et qu'ils puissent faire l'objet de griefs et d'arbitrage, tout comme le congédiement en vertu de la LRTFP.

L'application de schèmes de classification sans possibilité d'accès à un arbitrage impartial est également une source importante de mécontentement chez les employés. Le Groupe de travail conclut qu'il y a de bonnes raisons de veiller à ce que les schèmes de classification continuent d'échapper à la portée des négociations. Toutefois, sous réserve d'un examen de ce qui se fait dans les autres secteurs de la fonction publique pour ce qui est de l'arbitrage en matière de classification, il apparaît raisonnable de permettre aux employés de recourir à la procédure de grief pour ce qui est de soumettre actuelle des groupes professionnels pourront survenir et retarder pendant un certain temps la mise en application des nouvelles mesures touchant l'arbitrage en matière de classification.

Ces recommandations, ainsi que celles qui n'ont pas été résumées plus haut, contribueront, de l'avis du Groupe de travail, à créer un climat de confiance et d'acceptation des responsabilités mutuelles visant à assurer une amélioration des relations de travail, tout en favorisant la création d'un meilleur cadre et d'un meilleur processus de négociation collective.

Annexe A

Résumé des recommandations

On trouvera ci-après un résumé des principales recommandations qui font l'objet d'un exposé plus détaillé dans la partie principale du rapport à partir de l'alinéa indiqué entre parenthèses.

a) Structure des unités de négociation (alinéa 24) :

(i) Le Groupe de travail réaffirme le droit des employés de s'associer dans leurs meilleurs intérêts s'il devait y avoir des modifications importantes aux catégories professionnelles et à la structure de classification à la suite de FP 2000.
(ii) Il devrait y avoir une période de transition qui serait suivie de la détermination des unités de négociation appropriées et de l'accréditation des agents de négociation par la Commission des relations de travail dans la Fonction publique (CRTFP).

b) Droit de grève (alinéa 27) :

(i) Le Groupe de travail réaffirme le droit fondamental à la grève, mais recommande des mesures pour protéger la population dans le cas des services publics considérés comme essentiels.
(ii) Le Groupe de travail propose que soient établis des critères pour définir les services essentiels et qu'un organisme soit institué pour administrer ces critères et déterminer le nombre d'employés désignés pour exercer les tâches essentielles.
(iii) La désignation devrait avoir lieu entre les rondes de négociation et devrait s'appliquer aux postes et non aux personnes, et rester en vigueur jusqu'à ce que les fonctions changent.

c) Règlement des différends (alinéa 31) :

(i) Le Groupe de travail estime que l'objectif prépondérant du processus de règlement des différends doit être d'aider les parties à régler entre elles les différends.
(ii) Les agents de négociation devraient opter pour l'arbitrage obligatoire ou la conciliation et la grève au début des négociations, mais les parties et la CRTFP devraient avoir la possibilité d'avoir recours à un éventail plus vaste de modalités au moment opportun pour faciliter le processus de négociation.
(iii) Le cadre de l'arbitrage devrait être aussi étendu que celui de la négociation.
(iv) La CRTFP ne devrait imposer d'arbitre ou de conseils d'arbitrage particuliers que lorsque les parties ne peuvent s'entendre sur une ou des personnes.
(v) La CRTFP devrait avoir les pouvoirs suivants :

a) Fournir sur demande des services de médiation, de conciliation ou de recherche des faits, ou imposer ces services lorsque les négociations échouent.

b) Offrir des services d'arbitrage seulement s'il est évident que d'autres méthodes sont inutiles et que les négociations sont dans une impasse.

c) Fournir des services d'arbitrage, y compris l'arbitrage des propositions finales, à la demande des deux parties lorsque la voie de la conciliation et de la grève a été retenue, et lorsqu'il semble que les autres méthodes n'aboutiront pas à un accord.

d) Sanctions en cas de grève illégale (alinéa 42) :

Rendre les sanctions équivalentes à celles prévues dans le Code canadien du travail.

e) Vote de grève (alinéa 44) :

Il doit y avoir un scrutin obligatoire et secret. Toutefois, la CRTFP doit faire enquête et rendre une décision lorsque des employés se plaignent d'irrégularités.

f) Devoir de représentation équitable (alinéa 45) :

La Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique (LRTFP) devrait imposer aux syndicats l'obligation de représenter équitablement les employés, comme il est prévu dans le Code canadien du travail.

g) Griefs et arbitrage (alinéa 46) :

(i) Comte tenu de l'examen de ce qui a pu être observé dans les autres secteurs de la fonction publique, la procédure de règlement des griefs et d'arbitrage devrait pouvoir s'appliquer au plan de classification de l'employeur. Si des modifications importantes se produisent en ce qui concerne le groupe professionnel et la structure de classification actuels, cette recommandation devrait être appliquée à la suite d'une période préparatoire appropriée.
(ii) Il faudrait regrouper les dispositions concernant les recours. Il faudrait notamment que la procédure de règlement des griefs et d'arbitrage puisse s'appliquer au renvoi pour incompétence et incapacité et à la rétrogradation, tout comme au congédiement pour motifs disciplinaires.
(iii) Les politiques approuvées par le Conseil national mixte (CNM) ne devraient pouvoir faire l'objet de griefs que par l'entremise de la procédure habituelle de règlement des griefs dont la dernière étape est l'arbitrage par la CRTFP.
(iv) Les services de médiation demandés conjointement par les parties devraient être fournis par la CRTFP avant l'arbitrage.

h) Griefs collectifs (alinéa 52) :

La CRTFP devrait être autorisée à entendre un grief (ou un nombre représentatif) à la demande de l'une ou l'autre partie plutôt qu'un grand nombre de griefs semblables. La décision prise s'appliquerait à tous.

i) Révision des décisions arbitrales (alinéa 53) :

La CRTFP devrait être autorisée à réviser les décisions arbitrales, afin qu'elles soient cohérentes et équitables.

j) Exclusions (alinéa 56) :

(i) Les postes, et non les personnes, devraient être exclus.
(ii) Devraient être principalement exclus les postes comportant d'importantes tâches liées à la gestion.
(iii) Le nombre d'exclusions visant des postes comportant des fonctions «confidentielles» est excessif et devrait être considérablement réduit.
Le Groupe de travail recommande la révision de l'exclusion d'employés préposés à des fonctions «confidentielles», sauf dans le cas des postes concernant la gestion des relations de travail.
(iv) Les exclusions devraient être considérées en vigueur au moment où elles sont proposées jusqu'à ce que la CRTFP rende une décision contraire.

k) Conseil national mixte (CNM) (alinéa 59) :

Le Groupe de travail reconnaît le rôle consultatif important joué par le CNM en matière d'élaboration des politiques et souhaite l'accroître, mais recommande que les griefs concernant les politiques du CNM suivent la procédure prévue à l'échelle du ministère et de la CRTFP.

l) Avis de négociation (alinéa 62) :

La période d'avis de négociation devrait être prolongée de 60 à 90 jours.

m)Rôle du ministère dans la négociation collective (alinéa 63) :

(i) Le rôle du ministère dans la négociation devrait être accru surtout pour ce qui est de l'élaboration des positions de l'employeur à l'égard des négociations ainsi que pour ce qui est des négociations qui suivront.
(ii) Le gouvernement devrait envisager sérieusement la négociation à deux paliers.
(iii) Il devrait incomber aux ministères de régler la plupart des griefs en arbitrage, sauf ceux qui ont des répercussions sur l'ensemble de la Fonction publique.

n) Commission des relations de travail dans la Fonction publique (CRTFP) (alinéa 66) :

Les agents de négociation devraient être consultés pour la nomination du président, du vice-président et des présidents suppléants de la CRTFP.

o) Formation des cadres (alinéa 69) :

(i) Les cadres devraient recevoir une bonne formation théorique en matière de relations de travail.
(ii) L'employeur devrait mettre à la disposition des cadres des interprétations complètes des nouvelles conventions collectives, et leur donner la formation nécessaire.

p) Consultation (alinéa 70) :

Il faudrait améliorer la consultation à l'échelle des ministères et de l'ensemble de la Fonction publique en élargissant l'étendue de la consultation et en veillant à ce qu'elle se produise au début du processus d'élaboration des politiques. Les cadres supérieurs devraient se montrer disposés à la consultation.

POUR DISCUSSION

FONCTION PUBLIQUE 2000 : RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL SUR L'ADAPTATION DE LA MAIN-D'OEUVRE

Peter Glynn
Dan Goodleaf
Robert Gordon
Bruce Howe
Martha Hynna
Howard Ladd
Alain Landry
Kristina Liljefors
Jennifer McQueen
Peter Meyboom
Ken Sinclair
Harry Swain (président)

Ruth Cardinal (Communications)
John Edwards (membre d'office)
Roberta Santi (secrétaire)
Stuart Wightman (coordonnateur)

Le 1er juillet 1990

POUR DISCUSSION

FONCTION PUBLIQUE 2000 : RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL SUR L'ADAPTATION DE LA MAIN-D'OEUVRE

SOMMAIRE

Le 1er juillet 1990

SOMMAIRE ÉXÉCUTIF

Introduction

> Pourquoi avons-nous besoin d'organisations adaptatives? Parce que nous ne pouvons prédire l'avenir.

Comme pour de nombreuses entreprises privées, les organisations publiques doivent s'adapter si elles veulent maintenir leur pertinence. Même si la tradition veut que les bureaucraties soient caractérisées par l'inertie, on prend de plus en plus conscience partout dans le monde que ces organisations doivent changer par choix stratégique plutôt que par simple réaction à leur milieu. Après tout, le terme « adaptatif » n'évoque pas simplement un accomodement passif, mais plutôt la tentative de modifier le milieu et d'influencer en profondeur les événements. L'adaptativité est synonyme d'efficacité et constitue une caractéristique essentielle des organisations prospères.

Par exemple, les institutions publiques doivent se départir de leurs répertoires programmés à l'avance pour acquérir une capacité d'agir résolument, elles doivent transformer leur orientation ministérielle en une orientation entrepreneuriale et adopter des solutions dictées moins par le pouvoir que par les tâches à accomplir. Elles doivent chercher à développer davantage le sens de la décision (plutôt que le sens de l'analyse) pour trouver des solutions rapides et innovatrices susceptibles de mieux répondre aux besoins du public et ses diverses composantes tout en demeurant l'objet d'un examen minutieux et ininterrompu.

La partie 1 du Rapport du groupe de travail sur l'adaptation de la main-d'oeuvre résume en peu de mots les qualités d'une organisation adaptive. La partie 3, qui est à compléter, concentrera sur les façons dont les dirigeants ministériels peuvent atteindre ces qualités. Les neuf dixièmes de ce qui doit être fait relèvent du domaine des pratiques de gestion plutôt que des échecs du système, et s'appliquent par conséquent au niveau des ministères et des organismes. Les contraintes législatives ou celles de l'administration centrale ne sont généralement pas importantes et, le cas échéant, d'autres groupes de travail s'en occupent d'habitude. Néanmoins, il conviendrait de considérer la possibilité d'apporter quelques changements résiduels au système dans son ensemble afin de favoriser l'adaptivité. La partie 2 du Rapport traite de ces changements et les plus significatifs sont comme suit.

Recrutement

(1) Dans le marché du travail des années 1990 et après, recruter et retenir des agents débutants sortant des universités sera notre seul enjeu majeur. **Nous recommandons que la CFP s'assure le concours des dirigeants ministériels et des modèles dans une campagne dynamique et à long terme visant à faire produire par les universités canadiennes un flot continu de candidats hautement adaptatifs.**

(2) **La CFP doit développer des méthodes d'évaluation de l'adaptativité personnelle.**

(3) Le recrutement hardi signifie se présenter tôt sur les campus et pouvoir très tôt faire des offres d'emploi précises. **Nous recommandons la mise sur pied de pools spéciaux offrant des possibilités de perfectionnement accélérées pour les nouveaux groupes de l'Administration et de l'analyse** en remplacement du groupe AT qui a disparu et pour étendre les programmes ES actuels.

(4) Jusqu'à ce que la méthode des dépenses courantes soit mise en oeuvre, les pools devraient être constitués d'années-personnes provenant pour moitié des ministères et pour moitié des organismes centraux. Dès que **la méthode des dépenses courantes aura été mise en oeuvre, les pools devraient être constitués uniquement sur la base des engagements globaux des ministères en matière de recrutement.**

(5) Les organisations qui ont du ressort, autodicdactes regroupent une diversité d'expérience et d'antécédents. C'est le besoin d'adaptivité autant que la nécessité d'une Fonction publique représentative dans une société démocratique qui est le moteur de l'équité en matière d'emploi. Par conséquent, un accent spécial doit être mis sur la surreprésentation des femmes, des autochtones, des minorités visibles et des handicapés dans les groupes de l'Administration et de l'analyse offrant des possibilités de perfectionnement. **En tant que gestionnaire des pools, le SCT doit veiller à ce que leur composition contribue de façon substantielle à la représentativité de la Fonction publique dans l'avenir.**

(6) **Les comités de sélection chargés du recrutement, de la promotion et du perfectionnement doivent être composés de femmes, d'hommes et de membres de groupes minoritaires.**

Les occasions

(7) **Il est recommandé que soit établi au sein de la Commission de la Fonction publique un service d'orientation professionnelle pleinement professionnel; ce service :**

a) **identifiera à l'intention des gestionnaires des candidats qualifiés pour des concours donnés et des postes offrant des possibilités de perfectionnement;**

b) **aidera les individus à établir des objectifs professionnels réalistes et à établir un plan personnel de perfectionnement;**

c) **sera à la disposition de tous les fonctionnaires, la priorité étant accordée aux groupes visés par les programmes de promotion sociale à l'échelon de débutant et aux postes d'entrée dans la catégorie de gestion.**

(8) **Nous recommandons que le CCG établisse, sur une base expérimentale, un inventaire des cadres — pas seulement féminins — qui désirent consacrer une heure ou deux par semaine à conseiller les professionnelles.**

(9) **Nous recommandons que chaque employé comptant au moins sept ans d'expérience ait la possibilité d'être évalué une fois, à la discrétion de l'employé, par le Service d'évaluation des employés. Les services d'évaluation doivent être choisis non parce qu'ils relèvent du secteur public ou du secteur privé, mais en fonction de l'efficacité avec laquelle ils donnent suite à l'adaptativité dans un programme général de bonne réputation.**

(10) **La distinction actuelle entre la formation et le perfectionnement doit être reduite de manière que l'employeur assume une plus grande partie du coût total du perfectionnement.**

(11) L'accès aux possibilités de perfectionnement est la pierre angulaire de l'équité en matière d'emploi, ce qui veut dire que **l'accès préférentiel doit être accordé sur la base de l'adaptativité de l'employé ainsi que sur la valeur qu'en tirera la Fonction publique** dans l'avenir par opposition à l'expérience de travail précise.

<u>Le pouvoir</u>

(12) Rien n'agace plus les employés sur le terrain que le temps et la paperasse nécessaires pour avoir accès aux outils. **Le MAS devrait avoir pour mandat d'adopter un système complètement libre de la paperasse pour les achats ordinaires de manière à ce que tout agent compétent dans un ministère puisse puiser électroniquement dans les stocks et les offres permanentes à des taux de frais de service considérablement moindres.**

(13) **Il ne faudrait pas avoir un système généralisé de déstratification ou de renonciation aux services de nombre d'employés actuellement dans la catégorie SM-EX.** C'est une mesure très coûteuse, qui tend à encourager les mauvaises personnes à partir, qui ignore les réalités très différentes de chacun des ministères et qui, compte tenu de l'expérience passée, ne permettrait pas d'avoir une main-d'oeuvre représentative par la suite.

(14) Plutôt, **la déstratification devrait être considérée comme une conséquence de la décentralisation et du pouvoir**. Elle doit se faire au niveau du ministère ou de la direction générale. Elle ne devrait pas constituer la priorité la plus urgente en 1991 et en 1992, parce que digérer toutes les autres réformes de la FP 2000 devrait avoir préséance. Pour les cadres supérieurs qui s'apprêtent à décentraliser, l'action clé sera de saisir et de réaffecter les nouveaux excédentaires avant qu'ils n'inventent de nouvelles tâches affairées plus nuisibles.

Les mesures d'encouragement

(15) **Les employés à temps partiel pour des durées indéterminées devraient avoir la possibilité de contribuer à un fonds de pension et accumuler des années de service proportionnellement à leur temps au travail.**

(16) **Les employés devraient avoir la possibilité de terminer progressivement leur carrière sans être pénalisés en matière de pension.**

(17) À l'occasion, un employé très estimé accumule l'âge et le service nécessaires pour faire en sorte que sa présence continue dans la Fonction publique ne soit véritablement qu'une question d'amour. Pour contourner l'incitation financière des départs innoportuns, **nous recommandons qu'à la discrétion de l'employeur, ou bien a) le droit au salaire des six meilleures années, jusqu'à concurrence de 70 % soit porté à 80 %, l'employé continuant à cotiser au régime comme avant, ou bien b) que l'employeur ait la discrétion d'offrir un régime contributif séparé.**

(18) Dans un système de dépenses courantes et de primes de rendement, les négociations collectives doivent mieux tenir compte des circonstances particulières de chaque ministère de manière que les employés puissent bénéficier directement des avantages que l'ensemble de la collectivité tire de l'augmentation de la productivité. **Le processus de négociation collective doit permettre la négociation de conventions complémentaires entre les rondes importantes de négociations pour couvrir des régimes particuliers de productivité.**

(19) **Nous recommandons que la politique sur les primes d'encouragement incorporée dans le Régime des primes d'encouragement du Conseil du trésor (Chapitre 365 du Manuel de la politique administrative) soit révisée pour accorder aux administrateurs généraux le pouvoir discrétionnaire d'établir des programmes de reconnaissance et de primes d'encouragement bien conçus pour leur ministère. Les limitations opérationnelles et les critères d'attribution actuellement prévus par la Politique des primes d'encouragement doivent être éliminés.**

Ressources

(20) **Lorsque la redistribution de points selon le système Hay à l'occasion d'une décentralisation augmente le nombre de postes de cadre, le SCT doit être disposé à rajuster l'effectif.**

(21) **Plus généralement, le nombre de cadres doit automatiquement être rajusté pour correspondre au nombre de postes classifiés à ce niveau, en tenant compte de la flexibilité normale.**

Évaluations

(22) **Les rôles et les attentes raisonnables des deux parties dans le processus d'évaluation du rendement doivent être clarifiés au cours des programmes d'orientation à l'intention de nouveaux employés.**

(23) **Pour l'ensemble des cadres, en commençant avec les sous-ministres, les opinions des subordonnés sur la qualité du leadership dont ils ont fait preuve au cours de la période d'évaluation doit être prise en considération par les responsables de l'évaluation.**

Que faire avec les mauvais employés?

(24) **L'article 31 de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* doit être supprimé et tous les motifs de licenciement, à l'exception du renvoi en cours de probation et de l'ingérence politique, qui doivent demeurer sous le régime de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, doivent être régis par la *Loi sur la gestion des finances publiques*.**

(25) **Dans le cas des licenciements régis par la *Loi sur la gestion des finances publiques*, il doit y avoir une seule procédure de redressement sous le régime de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*.** Cette procédure ne devrait pas porter atteinte aux droits garantis par la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

(26) **Il existe un conflit entre la *LEFP*, qui accorde à la CFP le pouvoir exclusif en matière de nomination, et la *LRTFP*, qui accorde à un arbitre le pouvoir de réintégrer — c'est-à-dire d'effectuer également des nominations. Ce conflit doit être résolu en faveur de l'arbitre. L'arbitre qui estime que la réintégration s'impose, doit avoir le pouvoir soit de prononcer la réintégration au poste original, soit d'accorder la priorité pour la nomination à un poste équivalent.**

(27) **Les sous-ministres doivent avoir le pouvoir de négocier des règlements monétaires afin d'éviter un licenciement formel et les procédures de redressement.**

TABLE DES MATIÈRES

Page

PRÉFACE 3

PARTIE 1 : L'ORGANISATION PUBLIQUE ADAPTATIVE 4

Introduction 4
Leadership 5
Ouverture sur l'extérieur 8

PARTIE 2 : LES ÉLÉMENTS D'UNE BONNE GESTION 11

Recrutement 11
Les occasions 13
Le pouvoir 17
Les mesures d'encouragement 18
Ressources 20
Évaluations 22
Que faire avec les mauvais employés? 23

PRÉFACE

Ce rapport préliminaire du Groupe de travail sur l'adaptation de la main-d'oeuvre se divise en trois parties. La première partie résume brièvement certaines qualités que doit posséder une organisation adaptative. La revue de la littérature a révélé environ vingt-cinq caractéristiques clés, dont quatorze sont considérées à la fois comme fondamentales et pertinentes quant à l'organisation publique adaptative. Ces caractéristiques sont groupées et discutées comme suit :

a) La première partie décrit environ neuf caractéristiques couvrant les thèmes du leadership et de l'ouverture sur l'extérieur. Ces caractéristiques représentent les aspects plus larges du comportement et de la culture d'une organisation adaptative, lesquels transcendent les soucis de l'adaptation de la main-d'oeuvre dans certains cas. Les détails de ces questions seront sans doute abordés par plusieurs autres groupes de travail de la FP 2000.

b) La deuxième partie examine les autres caractéristiques dans leur rapport avec les considérations en matière de ressources humaines, justifiant la prise de mesures et orientées vers l'action, qui permettent une intervention relativement directe à court terme. Toutes les recommandations ayant trait à des modifications législatives précises ou à des changements précis au niveau de l'administration centrale sont formulées dans cette partie.

c) La troisième partie, qui sera rédigée cet été, se penchera sur les voies et moyens que les dirigeants du ministère peuvent choisir pour rapprocher leurs organisations de l'état désiré. Elle ne sera pas de nature prescriptive, mais présentera plutôt des exemples — elle sera source d'idées éprouvées plutôt qu'une série de recommandations.

PARTIE 1 : L'ORGANISATION PUBLIQUE ADAPTATIVE

Introduction

> Pourquoi avons-nous besoin
> d'organisations adaptatives? Parce que
> nous ne pouvons prédire l'avenir.

L'avenir nous réserve de nombreuses surprises. Certaines d'entre elles ne devront pas trop nous suprendre, car leur ombre est déjà visible. Par exemple :

- le public exige des services sophistiqués, mais moins coûteux;
- dans les décennies qui viennent, la main-d'oeuvre sera relativement dépourvue de jeunes gens, surtout ceux possédant une formation technique avancée, à un moment où les forces économiques mondiales mettront plus que jamais au défi la compétitivité canadienne;
- la main-d'oeuvre sera de plus en plus multiculturelle, sa plus grande composante dont la créativité est inxeploitée étant composée de femmes;
- les attitudes à l'égard du travail changent;
- les vieux problèmes énoncés différemment — la gestion de l'environnement, les rapports entre les différents groupes dans la société canadienne, le régionalisme, les relations avec les États-Unis — reviendront à la une.

Ces questions, ainsi que leurs conséquences, sont au moins prévisibles, même si le moment de leur survenance, leur intensité et les conséquences de leur survenance en même temps que d'autres événements non reliés sont moins prévisibles. Toujours est-il que la grande partie de ce qui comptera vraiment sera une surprise. Souvenons-nous des chocs rudes que le monde a réservés aux hommes d'état depuis 1970 : les crises du pétrole, la démission d'un président américain, la montée de l'intégrisme islamique, l'éffrondrement du communisme dans toute l'Europe de l'est, la réunification prochaine des deux Allemagnes. Dans tous ces cas, les réactions gouvernementales rapides et efficaces se sont distinguées des réactions hésitantes, maladroites et perdantes par la résistance et l'adaptativvté.

Comme pour de nombreuses entreprises privées, les organisations publiques doivent s'adapter si elles veulent maintenir leur pertinence. Même si la tradition veut que les bureaucraties soient caractérisées par l'inertie, on prend de plus en plus conscience partout dans le monde que ces organisations doivent changer par choix stratégique plutôt que par simple réaction à leur milieu. Après tout, le terme « adaptatif » n'évoque pas simplement un accomodement passif, mais plutôt la tentative de modifier le milieu et d'influencer en profondeur les événements. L'adaptativité est synonyme d'efficacité et constitue une caractéristique essentielle des organisations prospères.

Par exemple, les institutions publiques doivent se départir de leurs répertoires programmés à l'avance pour acquérir une capacité d'agir résolument, elles doivent transformer leur orientation ministérielle en une orientation entrepreneuriale et adopter des solutions dictées moins par le pouvoir que par les tâches à accomplir. Elles doivent chercher à développer davantage le sens de la décision (plutôt que le sens de l'analyse) pour trouver des solutions rapides et innovatrices susceptibles de mieux répondre aux besoins du public et ses diverses composantes tout en demeurant l'objet d'un examen minutieux et ininterrompu.

Qu'elles soient privées ou publiques, les organisations adaptatives possèdent certaines qualités à des degrés divers. Le présent chapitre examine certaines caractéristiques clés à partir de deux points de vue : le leadership et l'ouverture sur l'extérieur.

Leadership

Dans les entreprises les plus efficaces, **le but et la mission sont imbriguées et s'appuient sur des valeurs fondamentales communes**. La « mission » englobe les devoirs et les objectifs à long terme de l'organisation.

Les préoccupations quotidiennes sont comparées aux normes permanentes touchant l'avenir de l'organisation; plus l'écart est grand, plus la possibilité est grande que ces préoccupations finiront par entraver le moral et le rendement. Si on les laisse perdurer, ces écarts amèneront les groupes de travail à résister à toute tentative de changement et d'amélioration et à maintenir le statu quo à tout prix. Une organisation publique adaptative a besoin d'orienter son action vers des objectifs et non vers des programmes et des projets. Elle a besoin d'un énoncé réaliste de ses buts de manière à pouvoir faire valoir les accomplissements réalisables. Elle doit abandonner les normes d'objectivité et de neutralité concernant les orientations (par opposition à la politique) parce que ces normes découragent l'engagement passionné qui est si essentiel et si évident dans une entreprise adaptative. De plus, la culture de l'organisation doit attacher une grande priorité au leadership et à la gestion des ressources humaines.

Il existe une culture distinctive et de solidarité que chacun comprend et possède. Les ministères peuvent — et doivent — développer les sous-cultures qui suscitent un meilleur rendement global. Chaque direction générale ou secteur est invité à adopter et à renforcer ces normes visant l'ensemble de l'organisation qui favorisent la réussite de l'organisation.

Bien que les individus apportent leur contribution et soient récompensés chacun à sa manière, il reste que tous les membres connaissent le genre d'organisation idéale vers laquelle ils tendent (« une entreprise »). La promotion du partage des valeurs se fait par les dirigeants de l'organisation en tant qu'agents de transmission de la culture qui jouent un rôle très actif dans ce processus. Au lieu de laisser les choses arriver ou de les aider à arriver, ils les **provoquent**. Ils croient au consensus, et la « finalité » est utilisée pour mettre tout le monde sur la même longueur d'onde. Ce qui aboutit au rapprochement des

buts que fixent les divers groupes internes, par exemple les organismes centraux et les ministères, ou encore l'administration centrale et les régions.

De même, les organisations adaptatives **gèrent le changement; elles sont plus actives que réactives**. Dans les institutions publiques, le changement peut souvent être mal perçu (une réorganisation, par exemple) et devenir souvent source d'anxiété considérable. Toutefois, le changement fait partie de la vie et n'en constitue pas une exception. Le conflit associé au changement doit être géré plutôt qu'évité, et les employés touchés doivent se sentir appuyés pour être capables de faire face aux nombreuses difficultés liées aux changements. Les organisations adaptatives et auto-critiques savent que le monde est désordonné; elles inventent ou adaptent des solutions avec opportunité et ne passent pas leur temps à défendre les actions passées. Les gens sont amenés à aimer le changement autant qu'ils le haïssaient dans le passé. Le changement est considéré comme une occasion plutôt que comme une menace. Dans les organisations adaptatives, les dirigeants savent comment sentir l'énergie latente et créer l'impulsion nécessaire à la mise en oeuvre des changements critiques.

Les dirigeants sont des **maîtres du changement dotés d'une vision**. Ils constituent de bons modèles internes, capables de saisir toutes les facettes d'une question. Leur autorité provient beaucoup plus de leur compétence, de leurs réalisations et de leurs rapports que de leur statut ou de leur rang. Ils sont plus que des gestionnaires ou des administrateurs, ils sont beaucoup plus attachés à leur vision qu'à leur image. Ils se concentrent sur les occasions plutôt que sur les problèmes. Ils pensent, planifient et se comportent « en contexte » et ne se laissent pas emprisonner dans des activités quotidiennes. Ils cherchent et provoquent les changements nécessaires au lieu de chercher d'abord à protéger plus fermement le statu quo. Ils assument personnellement la responsabilté de maintenir et d'accroître l'efficacité de l'organisation.

En tant que dirigeants, ces individus adaptatifs montrent l'exemple en traitant chacun avec respect et comme une source d'idées fécondes, en félicitant ceux qui proposent des idées nouvelles, en discutant ouvertement de questions délicates et en écoutant ceux qui ont des points de vue divergents. En encourageant l'expression de points de vue nouveaux, ils s'assurent que rien n'a été négligé. Ils parlent avec fierté de leur organisation et évitent de la critiquer publiquement. Ils utilisent le pouvoir de façon non traditionnelle en puisant dans les sources de bonnes idées et en déterminant les personnes dont la collaboration est nécessaire pour mettre en oeuvre ces idées plutôt que de se fier à la hiérarchie. Les gestionnaires adaptatifs prennent l'initiative de projets interservices et forment des partenariats stratégiques avec leur clientèle. Ils font office d'intégrateurs et d'animateurs et non de chiens de garde et d'interventionnistes. Ils anticipent les réponses d'autres groupes et sont davantage motivés par les projets audacieux que par les systèmes ordinaires de compensation. Ils rehaussent la réputation d'autrui. Ils rendent emballante la participation à une mission, au plaisir de la gloire et aux bénéfices du succès.

Leurs employés sont généralement créatifs et souples, beaucoup plus à l'image des « prospecteurs » que des « défendeurs ». Eux aussi peuvent gérer l'ambiguïté. Ils tendent à considérer les autres employés comme leurs clients; il existe chez eux un sens aigu de l'identité de l'organisation.

Dans les organisations adaptatives, **les occasions sont toujours pleines de défis.** Les institutions flexibles offrent d'innombrables défis, à condition que leurs membres puissent être animés par autre chose que les motifs extrinsèques des augmentations salariales et des promotions. Les motifs intrinsèques ont pour eux préséance — par exemple la chance d'échanger des idées avec d'autres unités, avec d'autres ministères et avec le secteur privé. Les organisations publiques les plus efficaces développent des plans de carrière axés sur le talent plutôt que sur la nécessité de combler des postes dans la hiérarchie. L'accès aux occasions les plus emballantes est fonction des résultats obtenus par l'individu plutôt que de l'étape suivante la plus logique qui lui reviendrait dans sa hiérarchie professionnelle. Il s'attache plutôt à la réalisation d'un projet en particulier qui peut produire des résultats.

Les personnes les plus adaptatives au sein des organisations publiques sont moins préoccupées par le plafonnement professionnel ou même par la perte de leur poste dans la hiérarchie. En fait, elles tendent à maintenir leur visibilité, leur valeur sur le marché du travail, leur qualité de généraliste, leur crédibilité et leur mobilité. Elles cultivent des réseaux et évitent la surspécialisation et les affectations à long terme. Elles cherchent à acquérir et à développer les compétences les plus transposables et sont conscients que leurs affiliations professionnelles peuvent n'avoir aucune importance ailleurs. Ces individus comptent moins sur l'organisation et beaucoup plus sur leurs propres aptitudes, ils trouvent plus facile de s'adapter. Ils profitent de leurs capacités à influencer le processus du gouvernement; le fait de les attirer et de les garder veut dire leur transmettre ces valeurs.

La plupart des organisations adaptatives se caractérisent par ailleurs par des **mécanismes inhérents de rétroaction périodique à tous les niveaux**. Elles s'auto-examinent continuellement; leurs leaders y croient, ne craignent pas les résultats et y donnent invariablement suite. Elles passent du diagnostic à l'action dans le but de bien mettre au point l'entreprise. Des sondages d'opinion ou des groupes de consultation thématique peuvent être utilisés régulièrement pour évaluer le moral — l'organisation est réceptive aux contributions et aux suggestions de ses membres. Elle accorde à ses employés la possibilité d'exprimer leurs préoccupations sans crainte de sanction; ces derniers s'attachent profondément à un examen critique continuel de leur organisation dans son ensemble.

La communication devient la plus efficace lorsqu'elle doit passer par un nombre minimum de cloisons pour atteindre sa cible. Les dirigeants efficaces adoptent la gestion participative. Ils associent les employés aux décisions qui les toucheront et encouragent également les membres du personnel à partager l'information avec tous les autres niveaux dans l'organisation. De cette manière, les membres apprennent continuellement; personne ne peut dire qu'on le tient à l'écart.

Les systèmes de travail à dévouement élevé font souvent appel à des tiers pour clarifier les valeurs, amplifier les préoccupations, juger de l'à-propos des changements proposés et aider à légitimer ces changements. Les consultants sont considérés comme des agents importants de changement, qui apportent une large perspective, offrent des avis objectifs et ne s'arrêtent pas à la formulation des solutions mais facilitent leur application.

Ouverture sur l'extérieur

La réceptivité est une caractéristique notable des meilleures organisations. Presque sans exception, elles sont axées sur leur milieu, ouvertes vers l'extérieur plutôt que d'être repliées sur elles-mêmes. L'enjeu que représente la gestion du changement a fait prendre conscience à plusieurs qu'elles ne peuvent se permettre d'être limitées par les règles et les procédures; par conséquent, **les membres qui ont le pouvoir imposent la maîtrise de soi.** Par exemple, on laisse à des équipes de travail efficaces le soin de travailler sans être placées dans la contrainte de plans formels, d'approbations de comités et autres retards bureaucratiques. La priorité est d'aller dans la bonne direction, ce qui a préséance sur la nécessité de bien faire les choses (sans la remplacer). Ainsi l'organisation n'est-elle pas toujours menée comme un navire à l'étanche, en surveillant de près ressources et procédures. Les dirigeants savent que c'est ce qui étouffera le plus souvent la créativité et refroidira l'enthousiasme devant la prise de risques.

L'accession au pouvoir est un thème clé dans ces organisations. Le pouvoir décisionnel est partagé, les responsabilités sont distribuées et le dévouement est l'affaire de tous. Le pouvoir d'agir est accordé aux membres et ceux-ci tendent à représenter l'organisation selon leur meilleur jugement. Pour l'individu, cela peut vouloir dire, par exemple, que l'employé a la chance d'exécuter « l'ensemble » d'un service ou de produire lui-même un travail précis. Les employés ne sentent pas qu'ils constituent simplement des collaborateurs anonymes à la réalisation d'un document d'information qui finit par être méconnaissable à l'issu du processus hiérarchique d'approbation. Dans l'organisation, la confiance règne. Les ministères ont le pouvoir de développer des stratégies qui répondent à leur culture et à leur mandat particuliers.

L'encouragement à prendre des risques et à innover plutôt qu'à éviter des erreurs est associé à ce thème. On permet aux individus de remettre en question les principes établis et d'utiliser des méthodes non conventionnelles pour parvenir à des résultats. L'atmosphère est axée sur la possibilité de profiter des occasions de sorte que les idées sont évaluées au mérite, non en fonction du statut de leur auteur. La liberté d'échouer est consacrée. Il existe dans ces organisations un climat où on tolère qu'un nombre raisonnable d'erreurs soient commises en insistant qu'elles doivent servir de moyen d'apprentissage.

Les organisations publiques tiennent souvent à la tradition, au processus et à l'adhésion aux règles. Les organisations publiques adaptatives respectent ces valeurs, mais savent les modifier au besoin. On y tolère plus les erreurs, ce qui a pour effet de dégager l'énergie créatrice et fait souvent éclore les meilleurs efforts des producteurs latents. C'est de cette manière que les services de haute qualité et les politiques innovatrices voient le jour. Pour les réaliser, on permet les échéances plus longues afin d'évaluer le succès ou l'échec de l'innovation, des ressources suffisantes sont allouées pour appuyer ces projets, dans chaque cas.

Les entreprises moins adaptatives consacrent généralement moins de temps et d'efforts à examiner comment une idée peut réussir, mais plus de temps et d'efforts à examiner ce qui est susceptible d'échouer. Les nouvelles idées ne sont pas adoptées parce qu'elles ne semblent pas être meilleures que les idées actuelles ou parce qu'elles n'ont pas été éprouvées. De plus, un mauvais système peut être adopté en désespoir de cause parce qu'il semble être la seule solution (ou le seul expédient), ou parce que toute autre solution est perçue comme conduire à l'échec du système. Toutefois, les organisations adaptatives ne pensent pas en termes d'alternative. Elles fournissent toujours des mécanismes pour la recherche active d'autres solutions, pour remettre en question le statu quo. Elles accordent une valeur positive aux comportements qui entraînent des changements, la diversité et même le désaccord. En fait, les dirigeants ne peuvent connaître pire sort que celui d'avoir des subordonnés qui décident qu'ils ne feront exactement et uniquement que ce qu'on leur demande de faire. Les incitatifs jouent un grand rôle. Le fait d'imaginer et de mettre à l'essai les innovations est récompensé, mais les récompenses ne sont pas considérées comme subordonnées à la réussite de l'innovation. Les erreurs constituent la source la plus féconde de l'apprentissage, et on considère qu'il est important de les comprendre.

Une autre caractéristique fondamentale est que **différents points de vue sont examinés et les divergences d'opinion sont encouragées**. Par exemple, il y a un regroupement perpétuel des personnes, des fonctions et des services pour produire des combinaisons inattendues, créatives et nouvelles. On exhorte les individus à se mettre à l'écoute d'autres milieux à l'intérieur et à l'extérieur de l'organisation. Ils se livrent à la pensée horizontale touchant à tous les services. Ils découvrent des synergies qui multiplient la valeur.

Les dirigeants prennent des mesures pour s'assurer qu'ils entendent plus que ce que les subordonnés voudraient qu'ils entendent — généralement des choses agréables. Les organisations adaptatives savent créer une atmosphère qui permet à leur personnel de se sentir à l'aise de s'exprimer. Les dirigeants écoutent et provoquent les dissensions de manière à leur permettre de voir tous les côtés d'un problème avant de prendre une décision. Les comités d'orientation essaient de susciter des opinions contradictoires sans établir en même temps un système de portiers chargés de filtrer cette information. Les dirigeants tolèrent l'excentricité. Ils sont accessibles et pratiquent la « gestion ambulante ». Ils n'érigent pas de barrières ou n'établissent pas de système de punition ou de sanctions négatives.

Les organisations qui appliquent ces normes découvrent qu'elles sont plus aptes à prévoir le changement, qui, pour elles, ne survient pas comme une surprise désagréable. Elles ont une perspective proactive, découvrant de plus en plus de voies et moyens de bâtir des coalitions avec des groupes et des entités — des alliances qui, un jour, ont pu être considérées comme inimaginables.

Enfin — et fondamentalement — les organisations publiques adaptatives sont **fortement orientées vers le service aux clients**. Elles écoutent attentivement et régulièrement leurs clients. Le client est identifié et il devient le point de mire de toute l'activité de l'organisation. Les employés sont satisfaits lorsqu'ils servent des clients beaucoup plus que lorsqu'ils servent la bureaucratie. C'est là une norme applicable à

l'ensemble de l'organisation, transmise par les dirigeants et évaluée constamment. La communication écrite et verbale est adaptée au langage du consommateur des services plutôt qu'au jargon des groupes d'intérêt internes. Tous les intervenants sont consultés lorsqu'on entreprend la recherche, l'élaboration et la mise en oeuvre des programmes d'action.

Puisque le critère ultime de la réussite d'une organisation publique est la satisfaction des clients, il existe des mécanismes pour l'évaluer, formellement ou informellement. On peut utiliser des sondages pour évaluer la satisfaction des clients. Les résultats sont utilisés pour améliorer les services — quant à la quantité, à la qualité, aux modes de prestation, et ainsi de suite. La réputation publique de l'entreprise adaptative est le moteur des efforts d'amélioration. Mais ces améliorations sont plus en profondeur qu'en surface. Il en résulte « l'excellence au moindre coût ».

PARTIE 2 : LES ÉLÉMENTS D'UNE BONNE GESTION

Les neuf dixièmes de ce qui doit être fait relèvent du domaine des pratiques de gestion plutôt que des échecs du système, et s'appliquent par conséquent au niveau des ministères et des organismes. Les contraintes législatives ou celles de l'administration centrale ne sont généralement pas importantes et, le cas échéant, d'autres groupes de travail s'en occupent d'habitude. Néanmoins, il conviendrait de considérer la possibilité d'apporter quelques changements résiduels au système dans son ensemble afin de favoriser l'adaptivité. C'est parce qu'il faut combler ces lacunes que les recommandations formulées dans la présente partie sont moins détaillées qu'elles l'auraient été, n'était la contribution de neuf autres groupes de travail et, au départ, une organisation fondamentale rationnelle de la fonction publique.

Recrutement

Les personnes adaptatives ne manquent pas dans les organisations adaptatives. Même s'il n'est pas nécessaire que tous les membres soient adaptatifs pour que l'organisation soit efficace, leurs dirigeants doivent l'être, et cet esprit doit imprégner l'organisation. Les gens peuvent apprendre; les attitudes et les comportements inflexibles peuvent changer, si le milieu s'y prête. Il reste qu'en matière de recrutement et de promotion, cela aide qu'on recherche certaines caractéristiques chez les candidats éventuels, particulièrement en ce qui a trait aux débutants diplômés d'université. Les personnes que nous cherchons à recruter doivent avoir les qualités suivantes à un niveau supérieur à la moyenne :

La versatilité : Il s'agit de personnes qui ont (ou qui veulent développer) des **aptitudes multiples**, et qui acquièrent **une expérience diversifiée**. Au fond, ce sont des **généralistes**, même si souvent elles augmentent leurs compétences et leurs aptitudes à partir d'une formation de spécialiste. Elle sont **énergiques** et **persistantes**.

La curiosité : Elles sont **intellectuellement curieuses, honnêtes et ouvertes d'esprit; elles favorisent l'écoute active** et **ne cessent jamais d'apprendre**. Elles ont un goût pour la **complexité, la nouveauté** et **l'ambiguïté**. Elles ne sont pas **dogmatiques**. Elles font plus que tolérer **des idées non conventionnelles**, elles y trouvent goût et les suscitent.

Le sens de partage : Elles se prêtent bien à la **collaboration, au partage** et au **travail en équipe**, et elles constituent, puis abandonnent facilement les partenariats au fur et à mesure que les problèmes changent. Leur **moi est solide** parce que la **confiance en soi** est la clef, mais également **résistant** puisque dans la bataille des nouvelles idées, une personne frêle ou fragile est facilement blessée. Elles ont un **sens d'humour**, aiment **jouer**, et tendent à **l'irrévérence**.

L'orientation vers l'avenir : Les personnes adaptatives sont orientées vers l'avenir. Elles tendent à anticiper plutôt qu'à réagir. La **prise de risques ne les effraie pas**. Pour elles, la sécurité n'est pas leur première préoccupation.

En ce qui concerne les débutants, ces prédispositions peuvent être plus latentes que manifestes, mais elles peuvent et doivent être prospectées.

(1) Dans le marché du travail des années 1990 et après, recruter et retenir des agents débutants sortant des universités sera notre seul enjeu majeur. **Nous recommandons que la CFP s'assure le concours des dirigeants ministériels et des modèles dans une campagne dynamique et à long terme visant à faire produire par les universités canadiennes un flot continu de candidats hautement adaptatifs.**

(2) Sous la rubrique générale de l'adaptabilité personnelle, **dans toute la Fonction publique, mais particulièrement en ce qui concerne le recrutement des débutants ayant une formation postsecondaire et des cadres de l'extérieur, les critères de présélection et de sélection doivent englober les diverses dimensions de l'adaptivité.**

(3) La CFP doit développer des méthodes d'évaluation de l'adaptativité personnelle.

(4) Le recrutement hardi signifie se présenter tôt sur les campus et pouvoir très tôt faire des offres d'emploi précises. **Nous recommandons la mise sur pied de pools spéciaux offrant des possibilités de perfectionnement accélérées pour les nouveaux groupes de l'Administration et de l'analyse** en remplacement du groupe AT qui a disparu et pour étendre les programmes ES actuels.

(5) Dans la mise sur pied de programmes de perfectionnement, on a tendance à mettre trop d'accent sur l'expérience du personnel de l'administration centrale. **Il importe que l'expérience acquise par les stagiaires englobe le service en région sur la ligne de front de la prestation des programmes.**

(6) Jusqu'à ce que la méthode des dépenses courantes soit mise en oeuvre, les pools devraient être constitués d'années-personnes provenant pour moitié des ministères et pour moitié des organismes centraux. Dès que **la méthode des dépenses courantes aura été mise en oeuvre, les pools devraient être constitués uniquement sur la base des engagements globaux des ministères en matière de recrutement.**

(7) **La gestion et l'administration des nouveaux programmes de formation devraient être centralisés entre les mains du SCT sous la direction d'un « conseil d'administration » composé de cadres supérieurs des ministères garantissant les postes.**

(8) **Les demandes pour ces postes offrant des possibilités de perfectionnement devraient être acceptées au titre d'un concours où seuls seraient inscrits des candidats travaillant maintenant au sein de la Fonction publique.**

(9) Les organisations qui ont du ressort, autodicdactes regroupent une diversité d'expérience et d'antécédents. C'est le besoin d'adaptivité autant que la nécessité d'une Fonction publique représentative dans une société démocratique qui est le moteur de l'équité en matière d'emploi. Par conséquent, un accent spécial doit être mis sur la surreprésentation des femmes, des autochtones, des minorités visibles et des handicapés dans les groupes de l'Administration et de l'analyse offrant des possibilités de perfectionnement. **En tant que gestionnaire des pools, le SCT doit veiller à ce que leur composition contribue de façon substantielle à la représentativité de la Fonction publique dans l'avenir**.

(10) **Les comités de sélection chargés du recrutement, de la promotion et du perfectionnement doivent être composés de femmes, d'hommes et de membres de groupes minoritaires**.

Les occasions

Un aspect pour lequel le secteur privé ne peut rivaliser avec la Fonction publique est la diversité, le défi et l'importance sociale des tâches à accomplir. Cela est particulièrement vrai pour les jeunes gens qui souvent se trouvent chargés de dossiers d'une telle importance que leurs collègues du secteur privé n'ont pas la possibilité de traiter avant d'avoir pu accumuler beaucoup plus d'ancienneté. Le simple fait d'avoir d'immenses possibilités d'apporter une contribution appréciable et concrète dans la Fonction publique est l'une de ses caractéristiques les plus attrayantes. Le défi est de déterminer comment exploiter cette diversité de manière a) à ne pas faire perdre aux gens toute leur énergie, b) à récompenser les personnes adaptatives en leur procurant dans leur travail la diversité qui les avait attirés au départ dans un monde où la promotion sera inévitablement lente et c) à donner la chance aux personnes les plus capables, spécialement aux femmes, aux autochtones, aux handicapés ou aux minorités visibles.

Une précision spéciale à propos de ces derniers groupes. Comme on l'a déjà noté, une Fonction publique qui représente pleinement la population qu'elle sert est généralement (et suffisamment) justifiée sur la seule base de l'équité. Cela ne tient pas compte de l'argument très convaincant de l'efficacité — qu'une caractéristique clé de l'adaptatitivé est la diversité. L'organisation qui peut attirer des gens dont l'expérience de travail est variée possède des sources plus riches de créativité qu'une organisation homogène. Qu'on se dise, les dinosaures ont disparu en raison de leur répertoire limité et spécialisé. Ils ont été remplacés par des mammifères divers, rusés, rapides, omnivores et non spécialisés. Les organisations qui ignorent l'utilité de la diversité interne le font également à leurs dépens.

Pour pleinement atteindre les objectifs de la représentativité, il faudra un changement continu des attitudes dans tout le système plutôt que des solutions magiques provenant des organismes centraux. Nous nous empêchons donc d'établir des quotas, à la seule exception des pools de recrutement de diplômés d'université, préférant plutôt mettre l'accent sur les processus susceptibles d'amener le système dans la bonne direction.

À cet égard, l'une des plus importantes réformes de la FP 2000 est la grande simplification du système baroque de classification professionnelle qui est recommandée par le Groupe de travail sur la classification. Abattre les murs améliore la mobilité et attaque le phénomène des ghettos (surtout pour les femmes). Il s'agit d'une réforme cruciale.

La plupart des choses qui doivent être faites en ce qui concerne l'équité en matière d'emploi doivent se faire au niveau du ministère ou de la direction générale. L'amélioration du rendement n'est pas assujettie à des contraintes systématiques. Tout de même, il est des mesures positives qui pourraient être améliorées ou entreprises de nouveau.

L'orientation professionnelle dans la Fonction publique est insuffisante. Elle a besoin d'aptitudes et d'une sensibilité très développées; elle doit s'intégrer dans la fonction de dotation en personnel.

(11) **Il est recommandé que soit établi au sein de la Commission de la Fonction publique un service d'orientation professionnelle pleinement professionnel; ce service :**

a) **identifiera à l'intention des gestionnaires des candidats qualifiés pour des concours donnés et des postes offrant des possibilités de perfectionnement;**

b) **aidera les individus à établir des objectifs professionnels réalistes et à établir un plan personnel de perfectionnement;**

c) **sera à la disposition de tous les fonctionnaires, la priorité étant accordée aux groupes visés par les programmes de promotion sociale à l'échelon de débutant et aux postes d'entrée dans la catégorie de gestion.**

La plupart des gens qui gravissent rapidement les échelons dans les grandes organisations ont eu la chance d'avoir des mentors : des supérieurs qui apprennent à les connaître en milieu de travail et qui prolongent la relation en leur donnant des conseils professionnels, de l'information sur la façon dont le système fonctionne vraiment et les possibilités de perfectionnement. De nombreuses femmes se sentent exclues de ce système informel, ce « réseau des anciens » juste au moment où elles estiment que la marginalité et les rôles sociaux compétitifs rendent de tels avis encore plus cruciaux. Aujourd'hui, le Centre canadien de gestion a la réputation d'être le nouveau point de mire brillant sur le chemin de la mobilité ascendante, son mandat étant de former les futurs dirigeants de la Fonction publique.

(12) **Nous recommandons que le CCG établisse, sur une base expérimentale, un inventaire des cadres — pas seulement féminins — qui désirent consacrer une heure ou deux par semaine à conseiller les professionnelles.** Même si un tel système ne peut se substituer aux rapports avec un mentor, de nombreuses femmes estiment qu'il est nécessaire d'augmenter considérablement les sources de bons conseils personnels.

(13) L'évaluation intensive des forces et faiblesses d'un agent par un tiers objectif peut être exceptionnellement utile à la planification de sa carrière. Par exemple, on dit parfois que l'évaluation des candidats dans le cadre des Cours et affectations de perfectionnement peut être plus utile que toutes les étapes ultérieures dans le programme. **Nous recommandons que chaque employé comptant au moins sept ans d'expérience ait la possibilité d'être évalué une fois, à la discrétion de l'employé, par le Service d'évaluation des employés. Les services d'évaluation doivent être choisis non parce qu'ils relèvent du secteur public ou du secteur privé, mais en fonction de l'efficacité avec laquelle ils donnent suite à l'adaptativité dans un programme général de bonne réputation**.

Le nombre d'étapes en général plus petit prévu dans le nouveau système de classification, associé à la structure d'âge actuelle de la Fonction publique, signifie que les promotions seront moins fréquentes et qu'en même temps les mouvements latéraux seront plus importants en présentant des défis nouveaux et variés. Nous sommes d'accord avec les recommandations du Groupe de travail sur la dotation en ce qui concerne les mouvements latéraux : des affectations pouvant faire l'objet d'un grief que l'employeur effectue dans le même rayon de navette et des bureaux d'affectation actifs au niveau du ministère et au niveau de la Fonction publique pour apparier les employés à la recherche d'affectations avec les gestionnaires à la recherche d'employés.

Ceci serait compatible avec l'adoption limitée de la nomination au niveau de travail. Nous appuyons la recommandation du Groupe de travail sur la dotation que la *LEFP* soit modifiée de manière à permettre et même à exiger la nomination au niveau de travail à des postes inférieurs au niveau de cadre. Cela serait également compatible avec la rotation d'emploi et les programmes d'avancement professionnel au niveau du ministère.

* * *

Les coûts de la mobilité, surtout pour les couples qui travaillent tous les deux et les familles avec des enfants dans les collèges locaux ne sont pas intégralement remboursés. En général, le système informel ne s'occupe pas très mal de ces cas ni d'autres genres de carrières épisodiques (ou épisodiquement sédentaires) mais ces phénomènes deviendront beaucoup plus communs.

(14) **Nous ne recommandons pas le remboursement variable basé sur la variation régionale du coût du logement**. Même s'il est vrai que le coût de la vie est actuellement cher à Toronto et à Vancouver, cela est dû en grande partie au coût du logement. Lorsque les employés achètent leur propre maison, les avantages qu'ils tirent personnellement augmentent avec les coûts qu'ils engagent personnellement. C'est le taux de changement du prix du logement dans l'avenir qui fait la différence : l'employé qui entre dans un marché à la hausse s'en tire bien alors que celui qui entre dans un marché statique ou à la baisse s'expose à une pénalité relative. Compte tenu des délais longs dans lesquels ces effets se produisent, il serait très difficile de concevoir un système dont on aurait la certitude qu'il serait moins inéquitable que le système actuel. Du point de vue de la

Fonction publique dans son ensemble, on a la chance que ces différences semblent toujours se manifester dans les grands centres métropolitains, ce qui fait qu'en général, recruter sur place est une solution de rechange au déplacement des fonctionnaires.

(15) Néanmoins, dans le contexte des dépenses courantes, **le Conseil du Trésor devrait déléguer aux administrateurs généraux la latitude de combler une seule fois les remboursements normaux dans les cas individuels**. Cette mesure n'est pas conçue pour régler le problème des salaires non concurrentiels pour certaines catégories professionnelles, qui demeure sous la responsabilité générale du Conseil du Trésor en tant qu'employeur.

* * *

Les marchés de travail fonctionnent le mieux lorsqu'ils sont irrigués avec beaucoup d'information. Malheureusement, il est rare que les Plans pluriannuels des ressources humaines fassent mieux que des projections à court terme des objectifs d'équité en matière d'emploi en s'attaquant véritablement à la planification des ressources humaines. La projection statistique étalée sur plusieurs années des vacances dans une organisation en évolution est un élément fondamental de la planification effective dans les grandes organisations. Cela exige, d'une part, que la gestion ait un modèle évolutif des compétences, et du nombre de ces compétences, qu'elle aura besoin plusieurs dans dans l'avenir et, d'autre part, que les spécialistes en matière du personnel prévoient les retraites, les promotions, les départs et les décès. La différence entre les deux est la marge d'opportunité pour les employés actuels à la recherche de nouveaux défis et pour les gestionnaires de refaçonner l'organisation grâce à un programme structuré de recrutement et de perfectionnement.

(16) **Nous recommandons que les grands ministères, et le SCT, pour le compte de l'ensemble de la Fonction publique, publient annuellement des rapports indiquant le nombre de vacances par catégorie et par niveau prévues pour chaque année au cours des cinq années suivantes**. Il s'agirait de projections statistiques, et on s'attendrait à des regroupements des petites catégories.

* * *

L'apprentissage continu est le leitmotif des organisations adaptatives. Pour la Fonction publique, cela veut dire une attention renouvelée à la formation et au perfectionnement professionnels sous tous les angles.

Le problème réside avant tout dans les attitudes. Au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, un slogan que les cadres supérieurs utilisent généralement est « Chacun peut enseigner, chacun peut apprendre ». Cela veut dire que chaque employé possède quelque information unique pertinente à la mission et est tenu de partager cette information et que chaque personne a une obligation positive d'apprendre quelque chose de

nouveau chaque jour. Passer une semaine sans apprendre quelque chose de mémorable, c'est perdre une semaine. Cela veut également dire que l'un des styles classiques de la bureaucratie — refuser de partager l'information pour assurer la sécurité de son emploi par la monopolisation — serait un comportement qui ne serait pas récompensé.

Un Groupe de travail sur la formation et le perfectionnement vient d'être nommé. Le coût total enregistré pour la formation et le perfectionnement pour tous les organismes au titre de l'article 1.1 de la *LRTFP* pour 1984-1984 était de 274 millions de dollars. Ce montant couvrait la totalité des coûts de fonctionnement y compris les salaires des stagiaires, à tous égards, à l'exception de la formation linguistique. De ce montant, moins de 1/3 a été consacré au perfectionnement professionnel, par opposition à la formation professionnelle en tant que telle. L'importance de la formation en ce qui concerne surtout les fonctions hautement techniques qui ont peu de pendants dans le secteur privé continuera d'augmenter. Toutefois, l'investissement qui est fait dans le perfectionnement — clé de l'adaptativité — est manifestement insuffisant. Nous formulons quatre recommandations générales à l'intention de ce groupe de travail:

(17) **Le Groupe de travail sur la formation et le perfectionnement doit étudier les recommandations qui auraient pour effet d'augmenter l'accent qui est mis le perfectionnement dans un investissement d'ensemble généralement croissant.**

(18) **La distinction actuelle entre la formation et le perfectionnement doit être reduite de manière que l'employeur assume une plus grande partie du coût total du perfectionnement.** Les deux constituent des voies vers l'adaptativité et le perfectionnement doit être encouragé plutôt que limité.

(19) L'accès aux possibilités de perfectionnement est la pierre angulaire de l'équité en matière d'emploi, ce qui veut dire que **l'accès préférentiel doit être accordé sur la base de l'adaptativité de l'employé ainsi que sur la valeur qu'en tirera la Fonction publique** dans l'avenir par opposition à l'expérience de travail précise.

(20) **Tous les programmes des cours de formation pour les surveillants et les gestionnaires doivent comprendre des cours sur la gestion efficace dans une Fonction publique qui valorise de nombreuses cultures et l'égalité des chances.**

Le pouvoir

L'accession au pouvoir est le thème central de toutes les organisations adaptatives. Avec les réformes récentes au SCT et dans les organisations de service commun, la plupart des autres mesures doivent être prises au niveau du ministère. Le système ne limite plus fortement le bon sens, bien qu'il y ait des secteurs dans lesquels une certaine destruction créatrice des règles pourrait toujours être entreprise. Par exemple :

(21) **Obliger les sous-ministres à signer des formules d'indemnisation des excédentaires en vertu du programme d'adaptation de la main-d'oeuvre ou à demander personnellement au secrétaire du Conseil de Trésor de renoncer à la réduction de**

pension pour les employés excédentaires âgés de plus de 55 ans et comptant au plus de 20 ans de service n'ajoutent aucune valeur, n'est qu'une perte de temps et **devrait cesser**.

(22) Rien n'agace plus les employés sur le terrain que le temps et la paperasse nécessaires pour avoir accès aux outils. **Le MAS devrait avoir pour mandat d'adopter un système complètement libre de la paperasse pour les achats ordinaires de manière à ce que tout agent compétent dans un ministère puisse puiser électroniquement dans les stocks et les offres permanentes à des taux de frais de service considérablement moindres.**

(23) **Il ne faudrait pas avoir un système généralisé de déstratification ou de renonciation aux services de nombre d'employés actuellement dans la catégorie SM-EX.** C'est une mesure très coûteuse, qui tend à encourager les mauvaises personnes à partir, qui ignore les réalités très différentes de chacun des ministères et qui, compte tenu de l'expérience passée, ne permettrait pas d'avoir une main-d'oeuvre représentative par la suite.

(24) Plutôt, **la déstratification devrait être considérée comme une conséquence de la décentralisation et du pouvoir**. Elle doit se faire au niveau du ministère ou de la direction générale. Elle ne devrait pas constituer la priorité la plus urgente en 1991 et en 1992, parce que digérer toutes les autres réformes de la FP 2000 devrait avoir préséance. Pour les cadres supérieurs qui s'apprêtent à décentraliser, l'action clé sera de saisir et de réaffecter les nouveaux excédentaires avant qu'ils n'inventent de nouvelles tâches affairées plus nuisibles.

Les mesures d'encouragement

L'encouragement le plus efficace pour les employés est la nature du travail à effectuer. Les employés doivent s'occuper de tâches utiles et emballantes qui démontrent leur valeur à l'organisation et renforce leur estime de soi.

Ils doivent par conséquent recevoir une rémunération comparable à celle versée dans le secteur privé. Nous appuyons pleinement la méthode de la rémunération et des avantages en trois temps recommandée par le groupe de travail sur ce sujet. Nous appuyons expressément leurs recommandations concernant les changements à la *LPFP* et ses régimes de gestion qui tiendraient beaucoup plus pleinement compte du désir croissant pour les carrières épisodiques — les carrières qui permettent les mises en disponibilité ou le travail à temps partiel pour s'occuper des responsabilités familiales, pour prendre des congés sabbatiques, voyager, faire du bénévolat ou du travail communautaire, terminer progressivement sa carrière, et ainsi de suite.

(25) **Les employés à temps partiel pour des durées indéterminées devraient avoir la possibilité de contribuer à un fonds de pension et accumuler des années de service proportionnellement à leur temps au travail.**

(26) **Les employés qui retournent d'un congé sans solde devraient avoir la possibilité de choisir des périodes de remboursement de pension plus longues, tout en restant responsables de la valeur-temps de l'argent, ou de choisir de renoncer à la fois aux paiements et aux avantages.**

(27) **Les employés devraient avoir la possibilité de terminer progressivement leur carrière sans être pénalisés en matière de pension.** Par exemple, une personne qui a 63 ans doit pouvoir accepter deux années de travail à moitié temps, mais que l'ensemble de son salaire pour cette période soit considéré comme celui de l'une des six meilleures années aux fins du calcul de la pension ou, subsidiairement, accepter un poste moins exigeant avec un taux de rémunération moins élevé pour une certaine période avant sa retraite sans subir de pénalité quant à sa pension — l'employeur s'occupant peut-être de payer la différence dans le compte. De tels arrangements doivent tenir compte des besoins opérationnels, tout en permettant à l'employeur de bénéficier de la flexibilité et seraient particulièrement indiqués dans un régime de dépenses courantes.

(28) À l'occasion, un employé très estimé accumule l'âge et le service nécessaires pour faire en sorte que sa présence continue dans la Fonction publique ne soit véritablement qu'une question d'amour. Pour contourner l'incitation financière des départs innoportuns, **nous recommandons qu'à la discrétion de l'employeur, ou bien a) le droit au salaire des six meilleures années, jusqu'à concurrence de 70 % soit porté à 80 %, l'employé continuant à cotiser au régime comme avant, ou bien b) que l'employeur ait la discrétion d'offrir un régime contributif séparé.**

(29) Dans un système de dépenses courantes et de primes de rendement, les négociations collectives doivent mieux tenir compte des circonstances particulières de chaque ministère de manière que les employés puissent bénéficier directement des avantages que l'ensemble de la collectivité tire de l'augmentation de la productivité. **Le processus de négociation collective doit permettre la négociation de conventions complémentaires entre les rondes importantes de négociations pour couvrir des régimes particuliers de productivité.**

Le pain est important, le jambon l'est tout autant. L'honneur et l'hommage sont des facteurs de motivation particulièrement importants et ont une place plus grande dans les organisations modernes. La reconnaissance effective et les programmes de primes d'encouragement exigent que les ministères aient la souplesse nécessaire pour établir des systèmes compatibles avec leur mission tout en permettant aux gestionnaires d'offrir des récompenses individuelles au moment opportun.

(30) **Nous recommandons que la politique sur les primes d'encouragement incorporée dans le Régime des primes d'encouragement du Conseil du trésor (Chapitre 365 du Manuel de la politique administrative) soit révisée pour accorder aux administrateurs généraux le pouvoir discrétionnaire d'établir des programmes de reconnaissance et de primes d'encouragement bien conçus pour leur ministère. Les limitations opérationnelles et les critères d'attribution actuellement prévus par la Politique des primes d'encouragement doivent être éliminés.** Les ministères devraient cependant être tenus d'inscrire leurs programmes dans le cadre général de la politique du

Conseil du trésor selon laquelle de tels programmes ont pour objet « de rendre hommage aux personnes à l'emploi de la Fonction publique qui assument leurs fonctions d'une façon exceptionnelle; qui ont à leur crédit d'autres réalisations méritoires en rapport avec leurs fonctions et qui font des propositions pratiques d'améliorations. » À ceci nous ajouterions seulement « et qui assurent un service exceptionnel au public. »

Enfin — et il semble curieux d'avoir à l'admettre dans cette ère où on se préoccupe de plus en plus de la santé personnelle et écologique — il est nécessaire d'entreprendre une étude générale des normes et de la gestion des installations. Les bâtiments malades et l'air viciés sont bien trop répandus, surtout dans les bâtiments construits après la crise du pétrole de 1973, lorsqu'on est passé de l'extravagance à la parcimonie dans l'usage de l'énergie. L'air frais et la climatisation ont décliné juste au moment où l'augmentation du nombre de machines de bureau augmentait considérablement la chaleur dans les bâtiments. Une employée nous a déclaré que les plantes dans son bureau sont mieux traitées qu'elle. « Au moins elles sont arosées, nettoyées et débarrassées d'insectes chaque semaine! Et je ne peux même pas allumer ou éteindre les lumières. »

(31) Quand les bâtiments sont malades les employés sont malades. **Nous recommandons que le Bureau de la gestion des biens immobiliers et le ministère des Travaux publics entreprennent d'urgence une réévaluation générale de leurs normes pour les matériaux, l'air, la chaleur et l'éclairage dans les bâtiments fédéraux et qu'ils utilisent les normes les plus sanitaires et les plus efficaces du secteur privé comme modèles pour les nouveaux bâtiments ainsi que pour la refection de bâtiments existants.** Ce faisant, ils doivent tenir compte du fait que la capacité d'influencer son propre milieu est un élément important du pouvoir des employés. L'éclairage adapté aux tâches à accomplir, les fenêtres qui s'ouvrent et un peu d'intimité sont tous des caractéristiques importantes des organisations qui valorisent la productivité.

Ressources

> Vous demandez un canard. Le Conseil du Trésor vous donne un poulet plumé avec la responsabilité totale de le faire voler.

De toutes les recommandations qui sont envoyées à la FP 2000, seules quelques-unes sont de premier ordre. Parmi celles-ci, on compte le concept du passage de notre système actuel de ressources bigarées, gratuites, fongibles et infinement chiffrées à un système basé sur les **dépenses courantes**. Sans cela, l'efficacité ne se produit que de façon accidentelle et irrationnelle. L'idée est fondamentale à de nombreuses réformes précises entreprises ailleurs, allant de l'investissement dans la formation à l'allocation du coût de la mauvaise gestion d'une manière visible et responsable.

Dans un système de dépenses courantes, il n'y a pas lieu d'établir des limites arbitraires au nombre de cadres. Nous appuyons fermement la recommandation du Groupe de travail sur la catégorie de gestion à cet égard. Selon les règles en vigueur, les ministères peuvent légitimement se retrouver avec beaucoup plus de postes de cadre qu'on

ne leur permet de combler. On sait depuis longtemps qu'il s'agit là d'une conséquence naturelle de la charge de travail grandissante ou de l'étendue de la responsabilité du ministère. On n'a pas largement apprécié le fait que la décentralisation et la déstratification peuvent contribuer à augmenter le nombre de postes de cadre. Considérons par exemple un ministère avec huit bureaux régionaux et une certaine fonction qui est exécutée par des PM-6 en région, sous le contrôle stricte d'un EX-2 à l'administration centrale. La décentralisation de cette fonction place par exemple la moitié des PM-6 au-dessus de la cote magique de 835 dans le système Hay et élimine l'EX-2. Résultat net : des salaires globaux moins élevés, un poste éliminé, un échelon éliminé — et bénéfices nets, trois nouveaux membres dans la catégorie de cadre.

Les deux recommandations qui suivent sont formulées à titre de recommandations de second ordre dans le cas où la recommandation bien meilleure du Groupe de travail sur la catégorie de gestion ne serait pas acceptée.

(32) **Lorsque la redistribution de points selon le système Hay à l'occasion d'une décentralisation augmente le nombre de postes de cadre, le SCT doit être disposé à rajuster l'effectif.**

(33) **Plus généralement, le nombre de cadres doit automatiquement être rajusté pour correspondre au nombre de postes classifiés à ce niveau, en tenant compte de la flexibilité normale.**

(34) Le fait de rajuster le système Hay aux circonstances de la Fonction publique fédérale semble produire en surnombre le personnel d'état-major par rapport au personnel d'exécution, ce qui fait en sorte que les emplois plus haut classés se trouvent dans la région de la capitale nationale par rapport aux régions et dans les administrations centrales par rapport aux ministères responsables. Cette question a besoin d'être examinée, discutée et (probablement) réglée objectivement. **Nous applaudissons la détermination de la Direction générale de la politique du personnel à apporter les résultats des études nécessaires au CCSCT cet automne.**

(35) **L'adoption d'un nouveau système de classification constitue une occasion unique d'abolir les règles** comme « un PM-3 ne peut relever d'un PM-4 » et « seuls les PM-3 peuvent être candidats à des postes de PM-4 », **qui rendent inutiles les échelles professionnelles ministérielles.**

Du point de vue de l'adaptabilité, les sous-ministres doivent mettre les ressources discrétionnaires entre les mains de leurs meilleurs employés, indépendamment de leur ancienneté ou de leur rang. Ces ressources comprennent l'argent, les personnes, les locaux, l'équipement, la reconnaissance et même la promotion. Ces personnes doivent par ailleurs s'occuper des problèmes les plus difficiles et les plus urgents.

Évaluations

La fonction fondamentale du processus d'évaluation du rendement est d'indiquer à l'employé comment il a accompli les tâches au cours de la période écoulée, de reconnaître et de renforcer les comportements qui sont à la base d'un degré élevé d'efficacité et de fournir des conseils à propos de ceux qui pourraient être améliorés. Lorsqu'il est question de primes de rendement ou d'autres mesures de compensation, un système de notation s'avère nécessaire.

Avec la délégation du processus d'évaluation du rendement aux ministères, il reste très peu à faire au niveau du système lui-même. Le Groupe de travail sur la formation et le perfectionnement pourrait être intéressé à considérer ce qui suit :

(36) **Les rôles et les attentes raisonnables des deux parties dans le processus d'évaluation du rendement doivent être clarifiés au cours des programmes d'orientation à l'intention de nouveaux employés.**

(37) **Les cours de base pour les surveillants et les gestionnaires doivent enseigner les aptitudes en matière d'évaluation du rendement.**

Il existe cependant une recommandation plutôt d'envergure que nous aimerions formuler :

(38) **Pour l'ensemble des cadres, en commençant avec les sous-ministres, les opinions des subordonnés sur la qualité du leadership dont ils ont fait preuve au cours de la période d'évaluation doit être prise en considération par les responsables de l'évaluation.**

Les opinions des subordonnés ne doivent pas être leur seule contribution à l'évaluation des gestionnaires, ni nécessairement le facteur dominant — surtout pour les sous-ministres, dont les responsabilités sont multiples. Toujours est-il que si l'amélioration de la qualité de la gestion, surtout en ce qui concerne les ressources humaines, est une condition sine qua non de la FP 2000, les personnes les mieux placées pour formuler des observations sont celles qui la subissent.

Ceci peut être un processus effrayant, aussi devrait-on commencer avec les sous-ministres. Mais l'expérience dans de nombreuses organisations privées et publiques indique que le fait de faire appel à un tiers neutre peut préserver la candeur et empêcher la rétribution. À EACL, par exemple, le rapport de la tierce partie est discuté par la personne qui fait l'objet de l'évaluation et ses subordonnés, ce qui entraîne souvent un nouveau degré de compréhension et un plan d'action. Dans certaines compagnies, le rapport se limite à la personne qui fait l'objet de l'évaluation. Nous estimons qu'il devrait en être ainsi : ce n'est que là que le supérieur peut noter et corriger les problèmes, et savoir de façon quelque peu détaillée et avec certitude l'ensemble des talents existants pour s'occuper du prochain défi.

Que faire avec les mauvais employés?

L'un des problèmes les plus vexants des gestionnaires du secteur public est la bonne gestion des employés au rendement non satisfaisant. Le rendement insuffisant est néfaste pour l'organisation, exerce une influence négative importante sur les collègues, et les gestionnaires y consacrent un temps et des ressources démesurés. Dans la majorité des cas, les gestionnaires possèdent actuellement le pouvoir nécessaire d'agir et n'ont besoin que de l'encouragement pour le faire. Souvent, on peut encourager l'employé à améliorer son rendement. Les techniques de motivation englobent l'établissement d'objectifs, l'enrichissement du travail, les observations immédiates sur le rendement, des récompenses ou des encouragements tangibles et l'utilisation des services de counselling ou même du centre d'évaluation.

Les gestionnaires de la Fonction publique ne sont ni bien formés ni motivés pour utiliser les outils dont ils disposent.

(39) **Les gestionnaires doivent être formés pour bien utiliser les périodes de probation, l'entraînement, l'entrevue dans des situations délicates, l'identification des faiblesses dans le rendement et les techniques de gestion des employés qui posent des problèmes.**

Il existe un problème particulier dans la minorité des cas disciplinaires où des mesures de redressement ne marchent pas et où le licenciement est indiqué.

Le congédiement pour inconduite est à la fois rare et relativement bien compris. Il existe une législation et une jurisprudence arbitrale qui offrent des balises suffisamment précises. Ce sont les zones grises de l'incompétence, l'incapacité, l'abandon, la paresse et le mauvais rendement persistant qui entament le système. Rien n'est plus irritant pour les employés assidus et dévoués que de faire le travail d'un paresseux ou d'un incompétent. Dans un contexte où le travail en équipe est essentiel, chacun doit faire sa part, sinon le moral de toute l'équipe en prend un coup.

Les gestionnaires acceptent que la décision de licencier est une décision grave qui ne doit être prise qu'après de vaines tentatives soutenues en vue d'améliorer un rendement non satisfaisant qui persiste. De plus, on accepte que toutes les étapes qui mènent au licenciement doivent être soigneusement documentées, puisque l'employé doit bénéficier de la possibilité de demander un redressement en cas de licenciement injustifié. Ce qui n'est pas tout à fait satisfaisant est l'actuel système de la multiplicité de voies d'appel, du temps qu'on peut prendre pour terminer leurs procédures.

Ces observations nous amènent à formuler les recommandations suivantes :

(40) **L'article 31 de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* doit être supprimé et tous les motifs de licenciement, à l'exception du renvoi en cours de probation et de l'ingérence politique, qui doivent demeurer sous le régime de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, doivent être régis par la *Loi sur la gestion des finances publiques*.**

(41) **Dans le cas des licenciements régis par la *Loi sur la gestion des finances publiques*, il doit y avoir une seule procédure de redressement sous le régime de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*.** Cette procédure ne devrait pas porter atteinte aux droits garantis par la *Loi canadienne sur les droits de la personne*.

(42) Il y va de l'intérêt supérieur de toutes les parties que les conflits soient **réglés** rapidement. **Les parties sont encouragées à utiliser plus pleinement l'autorité qui existe actuellement sous le régime de la *LRTFP* pour avoir recours aux services d'arbitres privés. En cas de licenciement justifié, la *LRTFP* devrait prévoir un délai, disons, comme le fait l'article 45 de la *Loi sur les relations de travail* de l'Ontario.**

(43) **Il existe un conflit entre la *LEFP*, qui accorde à la CFP le pouvoir exclusif en matière de nomination, et la *LRTFP*, qui accorde à un arbitre le pouvoir de réintégrer — c'est-à-dire d'effectuer également des nominations. Ce conflit doit être résolu en faveur de l'arbitre. L'arbitre qui estime que la réintégration s'impose, doit avoir le pouvoir soit de prononcer la réintégration au poste original, soit d'accorder la priorité pour la nomination à un poste équivalent.**

(44) **Les sous-ministres doivent avoir le pouvoir de négocier des règlements monétaires afin d'éviter un licenciement formel et les procédures de redressement.**

POUR DISCUSSION

FONCTION PUBLIQUE 2000: RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL SUR LA RÉNUMÉRATION ET LES AVANTAGES SOCIAUX

Juillet 1990

POUR DISCUSSION

FONCTION PUBLIQUE 2000: RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL SUR LA RÉNUMÉRATION ET LES AVANTAGES SOCIAUX

SOMMAIRE EXÉCUTIF

Juillet 1990

1. MANDAT

Le Groupe de travail Fonction publique 2000 sur la rémunération et les avantages sociaux a pour mandat d'établir un ensemble de principes visant à orienter l'élaboration d'un système moderne de rémunération, d'avantages sociaux et de récompense pour la fonction publique fédérale.

2. CONTEXTE

Les grands changements dans la démographie, les nouveaux besoins et nouvelles valeurs des employés, et les pressions concurrentielles, économiques, technologiques et législatives continuellement exercées sur les employeurs ont incité à réexaminer les contrats et les rapports traditionnels entre employeurs et employés. Les employeurs modernes du secteur privé examinent actuellement leurs régimes de rémunération et d'avantages sociaux pour réduire les coûts et s'assurer qu'ils sont des "employeurs concurrentiels", c'est-à-dire des employeurs pouvant rivaliser entre eux pour obtenir les meilleurs employés tout en maintenant un avantage competitif dans une économie globale hautement concurrentielle.

Le gouvernement fédéral, en tant qu'employeur, n'a pas été à l'abri de ces pressions. Il vit aussi dans une période de changement fondamental et rapide; il doit également examiner ses méthodes de gestion et sa structure organisationnelle pour pouvoir maintenir et améliorer son efficacité. L'initiative Fonction publique 2000 reconnaît cette réalité et incite :

- à réévaluer la gestion traditionnelle des ressources humaines,
- à repenser au rôle stratégique de la rémunération et des avantages, et
- à jeter un regard neuf sur des moyens nouveaux et createurs de récompenser et de rétribuer les employés.

C'est dans ces limites que le Groupe de travail sur la rémunération et les avantages sociaux s'est attaqué à la question.

3. CONCLUSIONS

L'approche *actuelle* de la fonction publique concernant la rémunération et les avantages sociaux est très uniforme, centralisée et contrôlée de façon rigoureuse. Une telle approche :

- a tendance à traiter tous les employés (exceptionnels et médiocres) de la même façon, elle ne peut donc être utilisée *d'une manière stratégique quelconque comme outil de gestion* pour influencer l'efficacité de la fonction publique. Elle fait peu pour reconnaître ou récompenser les efforts exceptionnels, les initiatives ou les réalisations, et n'a pas de moyens de dissuasion contre un piètre rendement;

- n'est pas assez souple pour permettre à chacun des employés de choisir des avantages qui conviennent mieux à ses besoins particuliers; et

- n'est pas conçue de façon à répondre aux besoins, aux valeurs et aux objectifs particuliers du ministère. Par exemple, elle n'a pas la *souplesse* nécessaire pour permettre de faire face, de façon appropriée, aux difficultés dans les domaines comme le recrutement et la conservation des spécialistes, les marchés spéciaux (certains endroits), le redéploiement géographique et l'intérêt changeant des employés à l'égard des avantages.

Par conséquent, l'approche <u>actuelle</u> de la fonction publique en matière de rémunération et d'avantages sociaux <u>n'incite pas</u> les employés ou les gestionnaires à s'identifier aux buts, objectifs et valeurs d'un ministère ou du gouvernement.

Le Groupe de travail est d'avis que la fonction publique ***moderne*** devrait avoir une approche souple et complète de rémunération de base, d'avantages sociaux et de récompenses fondées sur le rendement. Cette approche devrait être *gérée de façon stratégique* afin de fournir :

- à <u>chaque employé</u> ou groupe d'employés de la reconnaisance et des récompenses pour sa contribution ou ses efforts spéciaux, et de lui permettre de choisir son régime d'avantages.

- à la direction ministérielle des moyens stratégiques visant à améliorer les niveaux de rendement des employés et, par conséquent, l'efficacité de la fonction publique.

- aux organismes la souplesse nécessaire pour faire face aux difficultés dans les domaines comme le recrutement et la conservation de spécialistes et le redéploiement géographique.

Dans l'ensemble, un système *moderne* de rémunération et d'avantages sociaux à la fonction publique fournirait un outil de gestion stratégique qui pourrait attirer les candidats les mieux qualifiés, motiver les employés à atteindre leur pleine capacité, et retenir les employés compétents.

4. RECOMMANDATIONS

Le ***défi*** pour la fonction publique fédérale dans les années 1990 consistera à établir des régimes de rémunération qui assureront l'efficacité opérationnelle et répondront aux besoins divergents de la main-d'oeuvre. Pour remplir cette tâche et relever le défi, la fonction publique aura besoin de choisir la rémunération dans toute une gamme de régimes de paie, d'avantages, de primes, de stimulants et de programmes de récompenses et de rétributions ainsi que de planifier et de gérer cette rémunération de façon stratégique.

Le Groupe de travail sur la rémunération et les avantages sociaux recommande donc que la contribution apportée par des régimes de rémunération et d'avantages sociaux au règlement fructueux de la ***question des ressources humaines*** repose dans :

> **l'adoption d'une "approche stratégique de gestion des récompenses" visant à motiver les employés à atteindre leur pleine capacité et un niveau élevé de rendement en leur fournissant des primes et des récompenses liées au rendement.**

Le rapport du Groupe de travail sur la rémunération et les avantages sociaux recommande également des principes et des objectifs pour l'"approche stratégique de gestion des récompenses" et propose un "régime de récompenses" complet comprenant trois éléments :

- rémunération fondamentale (rémunération de base et avantages sociaux),
- avantages souples, et
- primes et récompenses:
- primes d'encouragement et de reconnaissance,
- récompenses selon la productivité, représentant un partage des gains, et
- récompenses fondées sur le rendement.

Le Groupe de travail sur la rémunération et les avantages sociaux recommande également

- des changements et améliorations dans l'organisme pour régler les questions :
- d'équilibre entre la vie au travail et les responsabilités familiales,
- de mobilité,
- de souplesse ministérielle pour répondre aux questions de recrutement et de conservation de spécialistes,
- de crédits de congés de maladie,
- d'indemnités de cessation d'emploi, et
- des changements législatifs à la Loi sur la pension de la fonction publique visant l'emploi à temps partiel et les congés non payés.

TABLE DES MATIÈRES

Page

REMERCIEMENTS i
AVANT-PROPOS ii
MANDAT iii

1. INTRODUCTION

1.1 Données de base..... 1
1.2 Activités du Groupe de travail..... 1
1.3 Au sujet du présent rapport..... 2

2. RÉMUNÉRATION ET AVANTAGES SOCIAUX

2.1 Définition..... 3
2.2 Rôle de la rémunération et des avantages sociaux 3
2.3 Le nouveau contexte de la rémunération et des avantages sociaux..... 4
2.4 La rémunération et les avantages sociaux au sein du secteur privé..... 5
2.5 La rémunération et les avantages sociaux au sein de la fonction publique fédérale..... 6
2.6 Conclusions..... 7

3. GESTION STRATÉGIQUE DES RÉCOMPENSES

3.1 Le défi..... 10
3.2 Le régime des récompenses..... 12
3.2.1 Rémunération et avantages sociaux de base 13
3.2.2 Avantages sociaux souples..... 15
3.2.3 Primes et récompenses..... 19

4. "PRIMES ET RÉCOMPENSES" (SUITE)

4.1 Primes d'encouragement et de reconnaissance..... 21
4.2 Récompenses selon la productivité, représentant un partage des gains..... 27
4.3 Récompenses fondées sur le rendement..... 29
4.4 Conclusions..... 33

TABLE DES MATIÈRES

Page

5. CHANGEMENTS ET AMÉLIORATIONS SUPPLÉMENTAIRES

5.1 Changements et améliorations à l'échelle de la fonction publique..... 35
5.1.1 Équilibre entre le travail et les responsabilités familiales..... 35
5.1.2 Mobilité..... 41
5.1.3 Souplesse dans les ministères - Réponse aux questions particulières touchant le recrutement et le maintien des employés 43
5.1.4 Crédits de congés de maladie..... 45
5.1.5 Indemnités de fin d'emploi..... 47
5.1.6 Travail à temps partiel..... 49
5.2 Améliorations et changements législatifs..... 53
5.2.1 Le travail à temps partiel et la LPFP.... 54
5.2.2 Les congés sans solde et la LPFP..... 55

6. LES DÉFIS

6.1 Recommandations des autres groupes de travail... 57
6.2 Communications et consultations avec les employés 58
6.3 Communications et consultations avec les syndicats 58
6.4 Conséquences au chapitre des coûts..... 59
6.5 Défis reliés à la mise en oeuvre..... 60
6.6 Futures activités du Groupe de travail..... 60

7. ANNEXES

1- La politique de rémunération de la fonction publique fédérale aux fins de la négociation collective
2- La politique de la comparabilité aux fins de la rémunération des gestionnaires de la fonction publique
3- Résultats du sondage - Les Associés de recherche Ekos inc.
4- Les avantages sociaux souples/Gamme des avantages
5- Reconnaissance et récompenses
6- Historique des primes au rendement dans la fonction publique
7- Les primes au rendement sont-elles efficaces?
8- Options de souplesse des ministères
9- Administration du régime des récompenses

Nota Bene: Les annexes sont disponibles de Transports Canada; s'il vous plait composer (613) 990-7127 ou communiquer par voie de fac-similé (613) 991-0851.

REMERCIEMENTS

Les membres du Groupe de travail Fonction publique 2000 sur la rémunération et les avantages sociaux tiennent à remercier les nombreux employés de la fonction publique du pays tout entier qui ont pris la peine de nous écrire et de nous faire part de leurs points de vue et de leurs expériences, et, plus important encore, de nous offrir leurs suggestions.

Nous tenons tout particulièrement à remercier les employés d'Approvisionnements et Services Canada qui, sous la direction de Georgina Wyman et de Jill Stern, ont préparé et présenté au Groupe de travail une rapport sur l'équilibre entre la vie au travail et les responsabilités familiales. Nous remercions également André Desjardins du Secrétariat du Conseil du Trésor pour sa contribution à la section sur les primes de reconnaissance, Len Slivinski et Linda Grauer, de la Commission de la fonction publique et Inez Clark, du Secrétariat du Conseil du Trésor, pour la section portant sur les récompenses fondées sur le rendement.

Nous tenons également à remercier les dirigeants et les membres des autres groupes de travail qui ont participé à nos réunions et partagé des renseignements au sujet de leurs activités. Merci également à l'équipe du projet Fonction publique 2000 qui, sous la direction de John Edwards, a fait progresser nos discussions et donné le ton et l'orientation de l'initiative Fonction publique 2000.

Nous sommes également reconnaissants aux nombreux employés de la fonction publique qui, dans leurs ministères respectifs, ont appuyé le travail et les efforts des membres du Groupe de travail. Nous avons beaucoup apprécié les connaissances d'expert: Cliff Cullen, de Transports Canada, dans les domaines de la paye, des avantages sociaux, des pensions et des congés, ainsi que le soutien administratif fourni par June Johnston et Lise Charbonneau, de Transports Canada, qui ont assuré le bon fonctionnement du Groupe de travail.

Le Groupe de travail souhaite souligner le travail de Sylvie Lauzon, de Transports Canada, et de ses employés. Sa contribution à l'organisation et aux travaux du Groupe de travail, ainsi qu'à la production du présent rapport, a été cruciale.

AVANT-PROPOS

Accepter la responsabilité de diriger le Groupe de travail Fonction publique 2000 sur la rémunération et les avantages sociaux s'est avéré sans nul doute un défi à la fois intéressant et exigeant.

Le défi qui consiste à moderniser la fonction publique pour répondre à l'évolution des besoins de la société canadienne a été facilité par les efforts et le dévouement des membres du Groupe de travail :

- Ivan P. Fellegi, Statistique Canada;
- Peter B. Lesaux, Agence de promotion économique du Canada Atlantique;
- Georgina Wyman, Approvisionnements et Services Canada;
- John D. McLure, Défense nationale;
- Shirley Serafini, Multiculturalisme et Citoyenneté Canada;
- Lynne Pearson, Commission de la fonction publique du Canada;
- J.J. Whiting, Agence canadienne de développement international;
- Dennis Wallace, Diversification de l'économie de l'Ouest Canada;
- Don Love, Secrétariat du Conseil du Trésor;
- Alan Ross, Approvisionnements et Services Canada;
- Pat McLaughlin, Statistique Canada;
- Rhoda Barrett, Transports Canada;
- Sylvie Lauzon, Transports Canada; et
- Cliff Cullen, Transports Canada.

Les membres du Groupe de travail ont entériné au début de décembre 1989 les objectifs de Fonction publique 2000, c'est-à-dire promouvoir une fonction publique :

- qui soit professionnelle, hautement qualifiée, non partisane et ayant pour mission de servir le public;

- qui reconnaisse ses employés comme des ressources qu'il faut apprécier et développer;

- qui donne toute l'autorité possible aux employés et aux gestionnaires de première ligne; et

- qui fasse place à diverses formules organisationnelles pour répondre à divers besoins, mais dans le contexte d'une seule et unique fonction publique.

Le présent rapport est le résultat du dévouement et de l'engagement des membres du Groupe de travail.

Glen Shortliffe
Le directeur du Groupe de travail,

MANDAT

Le Groupe de travail Fonction publique 2000 sur la rémunération et les avantages sociaux a pour mandat :

> **d'établir un ensemble de principes visant à guider l'élaboration d'un système moderne de rémunération, d'avantages sociaux et de récompenses pour la fonction publique fédérale.**

1. INTRODUCTION

1.1 DONNÉES DE BASE

Des changements importants au chapitre de la démographie et la modification des besoins et des valeurs des employés, jumelés aux pressions permanentes auxquelles font face les employeurs au chapitre de la concurrence, de l'économie, de la technologie et des lois, ont forcé un réexamen des contrats et des rapports traditionnels employeurs-employés. Les employeurs à la page du secteur privé examinent actuellement leurs régimes de rémunération et d'avantages sociaux pour en réduire le coût et pour s'assurer d'être des "employeurs concurrentiels", c'est-à-dire en mesure de se battre pour obtenir les meilleurs employés, tout en conservant un avantage sur la concurrence dans une économie globale hautement concurrentielle.

Le gouvernement fédéral, à titre d'employeur, n'échappe à ces pressions. Il vit également une période de changements rapides et fondamentaux; il doit lui aussi passer en revue ses pratiques de gestion et ses structures organisationnelles pour être en mesure de maintenir et d'améliorer son efficacité. L'initiative Fonction publique 2000 reconnaît cette réalité et suggère :

- une réévaluation de la gestion traditionnelle des ressources humaines;
- une réévaluation du rôle stratégique de la rémunération et des avantages sociaux; et
- une nouvelle perspective sur les moyens nouveaux et innovateurs de reconnaître et de récompenser les employés.

C'est dans ce cadre que le Groupe de travail sur la rémunération et les avantages sociaux s'est attaqué au défi qui s'offrait à lui.

1.2 ACTIVITÉS DU GROUPE DE TRAVAIL

Depuis que le Premier ministre a lancé Fonction publique 2000, le 12 décembre 1989, le Groupe de travail a tenu 18 séances plénières et de nombreuses réunions en sous-comités, a commandé et reçu un rapport du Conference Board of Canada sur la rémunération et les avantages sociaux au sein du secteur privé, s'est réuni avec les chercheurs du Conference Board et avec des représentants des syndicats de la fonction publique, a discuté des régimes de paye et de rendement et des programmes d'encouragement et de primes à l'initiative avec IBM (Canada) et des avantages genre cafétéria avec

Cominco. Les Associés de recherche Ekos inc. a réalisé un sondage téléphonique auprès de quelque 400 employés de la fonction publique pour mesurer l'importance relative qu'ils accordent aux avantages sociaux et l'intérêt qu'ils manifestent envers une approche de style cafétéria.

Le Groupe de travail a également rencontré des représentants des groupes de travail sur les relations de travail, la dotation, la catégorie de la gestion et la structure professionnelle et de classification, pour assurer la fusion des conclusions et des recommandations.

1.3 AU SUJET DU PRÉSENT RAPPORT

Au cours de ses délibérations, le Groupe de travail s'est rendu compte qu'un régime moderne de rémunération et d'avantages va beaucoup plus loin que les sommes versées aux employés pour services rendus. Il doit également englober les distinctions et les récompenses monétaires et non monétaires à la disposition d'un employeur, tenir compte des questions connexes reliées à la rémunération et aux avantages sociaux, notamment les programmes touchant les familles et l'aide au relogement et inclure une nouvelle perspective sur la façon dont la fonction publique doit administrer la rémunération.

Le Groupe de travail considère également que le présent rapport s'inscrit dans un processus permanent. Les membres sont d'avis que leur travail ne se terminera pas avec le dépôt de leur rapport, mais plutôt avec la mise en oeuvre d'une approche moderne en matière de rémunération et d'avantages sociaux.

À cette fin, les membres du Groupe de travail se mettront à la disposition des organismes centraux et des experts, au cours des prochains mois, pour concevoir un régime moderne et, plus important encore, pour rencontrer des employés et des représentants syndicaux pour discuter de leurs conclusions et de leurs recommandations.

2. RÉMUNÉRATION ET AVANTAGES SOCIAUX

2.1 DÉFINITIONS

La définition traditionnelle de la "rémunération" est la suivante : "toute forme de paiement consentie aux employés en échange du travail effectué pour leur employeur".

Spécifiquement, la "rémunération" inclut les traitements, les salaires, les sommes versées pour le temps supplémentaire, les commissions et les primes.

Les employés sont également rémunérés pour leurs efforts par l'entremise "d'avantages sociaux", notamment les pensions, les congés, l'assurance, d'autres types de congés, les régimes dentaires et ainsi de suite.

2.2 RÔLE DE LA RÉMUNÉRATION ET DES AVANTAGES SOCIAUX

Que ce soit au sein du secteur public ou du secteur privé, le principal objectif d'un régime de rémunération et d'avantages sociaux vise à améliorer l'efficacité de l'organisation. On y parvient :

- *en attirant des candidats qualifiés* : un régime de rémunération et d'avantages sociaux mieux coté que celui d'un compétiteur peut attirer des candidats plus qualifiés (les autres conditions étant les mêmes).

- *en motivant les employés* : la reconnaissance du rendement grâce à la rémunération, aux avantages sociaux et aux récompenses peut motiver les employés et engendrer un meilleur rendement et une plus grande productivité.

- *en conservant les employés compétents* : le fait de garder compétitif un régime de rémunération et d'avantages sociaux (en assurant une égalité avec l'extérieur) et de maintenir une justice interne (égalité interne) sont des facteurs importants pour conserver ses employés.

En outre, les avantages sociaux peuvent engendrer une plus grande efficacité organisationnelle en *augmentant la capacité d'une organisation* d'être un employeur qui a ses employés à coeur.

Dans le cadre de ces objectifs, le régime de rémunération et d'avantages sociaux d'une organisation doit également

fonctionner dans les limites d'une saine gestion financière et des exigences juridiques.

2.3 LE NOUVEAU CONTEXTE DE LA RÉMUNÉRATION ET DES AVANTAGES SOCIAUX

Au cours des dernières années, les objectifs fondamentaux consistant à attirer, à motiver et à conserver les employés sont devenus de plus en plus difficiles à réaliser. Les expériences récentes de certains ministères du gouvernement fédéral visant à attirer et à conserver des employés dans la région métropolitaine de Toronto le démontrent bien.

Les recherches effectuées par le Conference Board of Canada[1] révèlent que l'on assiste au Canada à des changements au chapitre des pratiques et des orientations en matière de rémunération. En voici les points saillants :

- de plus en plus d'organisations ont recours à une rémunération variable : cette dernière est liée au rendement et s'applique à toute l'organisation;

- un pourcentage accru de la rémunération totale est désormais variable;

- on a davantage recours aux primes et aux récompenses, comme les régimes de primes à l'initiative, le partage des bénéfices et des gains, les options d'achat d'actions, les distinctions pour réalisations particulières et les programmes de reconnaissance visant à encourager la participation des employés;

- on met de plus en plus l'accent sur la création d'un mélange de mesures d'encouragement et de récompenses individuelles, d'équipe et globales pour appuyer les objectifs stratégiques de l'organisation;

- on met en place des plans spécialisés pour divers services de l'organisation, particulièrement lorsque les entreprises s'attaquent à de nouveaux marchés, mettent au point de nouveaux produits et adoptent de nouveaux groupes clients; et

---

1 Les recherches du Conference Board of Canada ne visent que le secteur privé et surtout des milieux de travail non syndiqués.

- on adopte de nouveaux moyens de rémunérer les gens en les payant en fonction de leurs connaissances ou de leurs compétences.

Le Conference Board of Canada indique également que la planification de la rémunération en général n'est pas encore devenue partie intégrante du processus de planification stratégique dans la majorité des organisations et que peu d'entre elles ont utilisé les récompenses proactivement au niveau stratégique.

Toutefois, tout prouve que l'on assiste à un changement d'orientation, même prudent, envers une approche variable ou liée au rendement en matière de rémunération; les organisations canadiennes sont de plus en plus conscientes qu'un régime de rémunération conçu de façon stratégique peut aider les organisations à attirer, à motiver et à conserver des employés auxquels on tient vraiment.

2.4 LA RÉMUNÉRATION ET LES AVANTAGES SOCIAUX AU SEIN DU SECTEUR PRIVÉ

Philosophie actuelle

La philosophie générale qui sous-tend la rémunération et les avantages sociaux au sein du secteur privé consiste à aider les employés à atteindre leur plein potentiel, ce qui permet également de maximiser, dans un environnement hautement compétitif, leur contribution à la profitabilité et à la survie de l'organisation.

Caractéristiques et principes clés

Dans le rapport qu'il a présenté au Groupe de travail sur la rémunération et les avantages sociaux, le Conference Board of Canada soulignait que, au sein du secteur privé, de plus en plus d'employeurs concentrent leur approche en matière de rémunération et d'avantages sociaux sur sept caractéristiques et principes clés :

- le régime de rémunération et d'avantages sociaux d'une organisation doit compléter son système global de valeurs ou sa culture corporative, pour être efficace et utile sur le plan stratégique;

- la souplesse de la rémunération en espèces d'une organisation est fondamentale dans un milieu commercial compétitif qui évolue rapidement;

- une approche centralisée en matière de rémunération (un seul régime de rémunération pour tous les

employés) ne cadre pas avec la notion d'une meilleure participation des employés et avec l'objectif visant à jumeler la rémunération et les avantages sociaux à une stratégie commerciale;

- la paye doit être reliée au rendement et appuyer un rendement élevé;
- il importe de maintenir une équité externe pour attirer et conserver les employés, mais la capacité de contrôler les coûts doit avoir préséance;
- il faut promouvoir l'équité interne en assurant une équité salariale entre les emplois et en donnant aux employés subalternes la possibilité de se mériter une rémunération supplémentaire;
- un régime d'avantages sociaux doit tenir compte des besoins changeants d'une main-d'oeuvre diversifiée en offrant des choix aux employés.

2.5 LA RÉMUNÉRATION ET LES AVANTAGES SOCIAUX AU SEIN DE LA FONCTION PUBLIQUE FÉDÉRALE

Philosophie actuelle

La fonction publique a deux politiques de rémunération : une pour les employés représentés par un syndicat et l'autre pour les employés de la catégorie de la gestion et d'autres groupes exclus. Les deux politiques reposent essentiellement sur la prémisse que la rémunération et les avantages sociaux des fonctionnaires doivent être comparables, mais non supérieurs à ceux des employés du secteur privé qui effectuent un travail semblable.

Caractéristiques et principes clés

La politique de rémunération de la fonction publique fédérale aux fins de la négociation collective (annexe 1) repose depuis de nombreuses années sur les principes suivants :

- les comparaisons de la rémunération globale avec le secteur privé tiennent compte de facteurs tels que la sécurité d'emploi, les pensions, la durée du travail et les autres avantages sociaux;
- la rémunération des fonctionnaires fédéraux doit être suffisante pour pouvoir recruter et conserver les employés qualifiés; elle doit être déterminée

de manière à maintenir les rapports nécessaires entre les secteurs d'activité de la fonction publique;

- la plupart des fonctionnaires fédéraux ont le droit de participer à la détermination de leur rémunération et de leurs conditions d'emploi particulières au moyen d'une négociation collective sérieuse;

- les règlements salariaux dans la fonction publique fédérale contribuent à réduire l'inflation et sont judicieux sur le plan financier.

La politique de rémunération pour la catégorie de la gestion (annexe 2) repose généralement sur le concept de la comparabilité globale avec la moyenne des autres secteurs de l'économie, pour les deux premiers niveaux, soit SM et EX-1. Un système d'écarts salariaux est calculé pour les autres niveaux de direction et de sous-ministre.

Cette politique, approuvée par le gouverneur en conseil, a été ensuite autorisée par le Conseil du Trésor. Elle avait pour objectif fondamental d'accorder aux gestionnaires SM et EX-1 une rémunération comparable à celle du secteur privé et, parallèlement, de mettre sur pied un système d'écarts salariaux afin de lier la hausse de la rémunération à l'augmentation des responsabilités.

La rémunération pour les employés exclus qui ne font pas partie de la catégorie de la gestion est déterminée en leur accordant le même niveau de rémunération que celui accordé aux employés syndiqués par l'entremise de la négociation collective. Les employés exclus peuvent également opter pour une assurance supplémentaire et les employés exclus de niveau supérieur sont assujettis à un régime de paye fondé sur le rendement.

2.6 CONCLUSIONS

Suite à ses délibérations, le Groupe de travail sur la rémunération et les avantages sociaux en est arrivé aux conclusions suivantes :

L'approche *actuelle* de la fonction publique en matière de rémunération et d'avantages sociaux est très uniforme, centralisée et strictement contrôlée. Une telle approche :

- tend à traiter tous les employés (exceptionnels et médiocres) de la même façon. Elle ne peut pas être utilisée de *façon stratégique* comme un *outil de gestion* pour exercer une influence sur l'efficacité de la fonction publique. Elle fait peut d'efforts pour reconnaître ou récompenser les efforts, les initiatives ou les réalisations exceptionnelles, pas plus qu'elle ne punit le rendement médiocre;

- fournit peu de possibilités aux employés individuels de choisir leurs avantages sociaux d'une façon qui réponde à leurs besoins particuliers; et

- n'est pas conçue de façon à répondre aux besoins, aux valeurs et aux objectifs spécifiques des ministères. Par exemple, elle n'a pas la *souplesse* nécessaire pour faire face aux difficultés dans les domaines comme le recrutement et le maintien des spécialistes, les marchés particuliers (lieux de travail), le redéploiement géographique et les nouveaux intérêts des employés à l'égard des avantages sociaux.

Conséquemment, l'approche actuelle de la fonction publique en matière de rémunération et d'avantages sociaux n'arrive pas à donner aux employés ou aux gestionnaires un sentiment d'appartenance envers les buts, objectifs et valeurs d'un ministère ou du gouvernement.

Le Groupe de travail est d'avis que la fonction publique ***moderne*** doit adopter une approche souple et exhaustive envers la rémunération fondamentale, les avantages sociaux et les récompenses fondées sur le rendement. Cette approche doit être gérée de *façon stratégique* de façon à fournir :

- aux employés individuels ou aux groupes d'employés la reconnaissance et les récompenses nécessaires pour leur contribution ou leurs efforts particuliers et le choix de leur régime d'avantages sociaux.

- à la direction ministérielle des moyens stratégiques visant à améliorer les niveaux de rendement des employés et, par conséquent, l'efficacité de la fonction publique;

- aux organisations la souplesse nécessaire pour faire face aux difficultés dans les domaines comme le recrutement et la conservation de spécialistes et le redéploiement géographique.

Dans l'ensemble, un régime *moderne* de rémunération et d'avantages sociaux dans la fonction publique fournirait un outil de gestion stratégique qui pourrait attirer les candidats les mieux qualifiés, motiver les employés à atteindre leur pleine capacité, et retenir les employés compétents.

3. GESTION STRATÉGIQUE DES RÉCOMPENSES

3.1 LE DÉFI

Pour que le gouvernement puisse efficacement réaliser ses objectifs, ses programmes et ses services dans le contexte des restrictions financières actuelles, la fonction publique fédérale doit répondre aux besoins d'une main-d'oeuvre en évolution, établir un milieu de travail motivant, améliorer le moral et la productivité des employés et tout mettre en oeuvre pour être perçu comme un "employeur concurrentiel".

Le *défi* pour la fonction publique fédérale dans les années 1990 consistera à établir des régimes de rémunération qui assureront l'efficacité opérationnelle et répondront aux besoins divergents de la main-d'oeuvre. Pour remplir cette tâche et relever le défi, la fonction publique aura besoin de choisir la rémunération dans toute une gamme de régimes de payes, d'avantages sociaux, de primes, de stimulants et de programmes de récompenses et de rétributions, ainsi que de planifier et de gérer cette rémunération de façon stratégique.

Le Groupe de travail sur la rémunération et les avantages sociaux conclut donc que la contribution apportée par des régimes de rémunération et d'avantages sociaux au règlement fructueux de la *question des ressources humaines* repose dans l'adoption d'une approche stratégique.

RECOMMANDATION I

Le Groupe de travail sur la rémunération et les avantages sociaux recommande l'adoption d'une "approche stratégique de gestion des récompenses" visant à motiver les employés à atteindre leur pleine capacité et un niveau élevé de rendement en leur fournissant des primes et des récompenses liées au rendement.

RECOMMANDATION II

Voici les principes qui sous-tendent "l'approche stratégique de gestion des récompenses":

- un salaire égal pour un travail d'égale valeur;

- des niveaux concurrentiels de rémunération et avantages sociaux de base pour attirer et conserver les employés les meilleurs et les plus brillants;

- des récompenses fondées sur le rendement pour aider la direction ministérielle à promouvoir des niveaux élevés de rendement chez les employés;

- des primes et des récompenses pour veiller à ce que l'on reconnaisse les contributions des employés individuels envers les objectifs de l'organisation;

- la souplesse nécessaire pour aider la direction ministérielle à donner suite aux besoins, aux valeurs et aux objectifs;

- la souplesse nécessaire pour faciliter l'équilibre entre la vie au travail et les responsabilités familiales pour les employés individuels; et

- une qualité de vie au travail qui favorise la productivité et la satisfaction au travail.

RECOMMANDATION III

Voici les objectifs de "l'approche stratégique de gestion des récompenses" :

- accroître l'efficacité organisationnelle en attirant des candidats qualifiés et en

conservant des employés compétents;

- encourager et promouvoir l'engagement et la participation des employés et aider les employés à se concentrer sur les grands objectifs du gouvernement et du ministère pertinent; et

- faire preuve de souplesse envers la direction ministérielle et les employés individuels.

RECOMMANDATION IV

Voici la pierre angulaire de "l'approche stratégique de gestion des récompenses" :

un "régime de récompenses" complet comprenant trois éléments :

- une rémunération fondamentale (rémunération et avantages sociaux de base),

- des avantages sociaux souples, et

- des primes et des récompenses :

  - primes d'encouragement et de reconnaissance,

  - récompenses selon la productivité, représentant un partage des gains, et

  - récompenses fondées sur le rendement.

3.2 LE RÉGIME DES RÉCOMPENSES

Les trois composantes du "Régime des récompenses" sont décrites dans les sections suivantes :

3.2.1 **RÉMUNÉRATION FONDAMENTALE** (rémunération et avantages sociaux de base)

Discussion

Que ce soit au sein de la catégorie de la gestion, des groupes exclus ou des groupes représentés par un syndicat, les employés ont droit à une juste rémunération fondamentale et à des avantages sociaux adéquats pour le travail accompli, indépendamment du lieu géographique où ils travaillent. La rémunération fondamentale reposerait sur le niveau de rémunération et d'avantages sociaux nécessaire pour attirer et conserver les employés qualifiés qui s'imposent pour permettre au gouvernement de réaliser ses objectifs.

La détermination de la rémunération fondamentale serait fondée sur une comparaison avec d'autres organisations (équité externe) et sur des comparaisons internes entre des groupes professionnels de la fonction publique.

La rémunération fondamentale aurait un caractère non discrétionnaire en ce sens que les sous-chefs ne joueraient aucun rôle dans sa détermination. Pour les employés exclus et ceux de la catégorie de la gestion, la détermination de la rémunération fondamentale et les rajustements économiques à cette dernière seraient établis par le gouvernement, par exemple par le Comité Burns. Pour les employés syndiqués, la rémunération fondamentale et les rajustements économiques à cette dernière, seraient déterminés par l'entremise de la négociation collective.

La rémunération fondamentale doit inclure la "rémunération de base" et les "avantages sociaux de base".

La "rémunération de base" peut inclure : l'échelle salariale de base et les suppléments de paye de base (comme les primes de quart et la paye de rappel). Si l'initiative Fonction publique 2000 engendre un nombre moindre de groupes et de niveaux professionnels et des bandes de paye élargies, le Groupe de travail conclut que, pour les employés ne faisant pas partie de la catégorie de la gestion, la "rémunération de base" doit conserver le système des paliers, mais avec un nombre plus important d'augmentations annuelles de moindre envergure,

jusqu'au maximum du groupe et du niveau. En plus des augmentations annuelles prévues par le système de paliers, les employés seront éligibles à l'application à leur rémunération de base d'un pourcentage de la récompense fondée sur le rendement qu'ils auront mérités (voir la section 4.3).

Les "avantages sociaux de base" peuvent inclure : les congés annuels (2 semaines), les congés statutaires, les allocations et les prix, les avantages sociaux de base aux assurés, comme les frais médicaux et d'hôpital, les pensions, l'assurance-vie et les congés à court terme pour incapacité ou obligations familiales.

Le Bureau de recherches sur les traitements, une entité de la Commission sur les relations de travail dans la fonction publique, continuerait de jouer son rôle impartial en matière de recherche sur la rémunération pour obtenir des renseignements sur les échelles salariales et les conditions d'emploi au sein de la fonction publique et à l'extérieur.

RECOMMANDATION V

La première composante du régime de récompenses est la "rémunération fondamentale" pour tous les employés, c'est-à-dire un niveau de rémunération et d'avantages sociaux de base, équitable et concurrentiel ayant pour but de rémunérer le travail exécuté, indépendamment du lieu géographique où le travail est exécuté.

RECOMMANDATION VI

Le Groupe de travail sur la rémunération et les avantages sociaux recommande que :

- **les aspects négociables de la "rémunération fondamentale" et les rajustements économiques pertinents, pour les employés représentés,**

soient établis par l'entremise de la négociation collective; et

. la "rémunération fondamentale" pour les employés non représentés soit déterminée par le gouvernement.

RECOMMANDATION VII

Le Groupe de travail sur la rémunération et les avantages sociaux recommande, pour les employés représentés, au cas où l'initiative Fonction publique 2000 engendrerait un nombre moindre de groupes et de niveaux professionnels et des bandes de paye élargies, que le nombre actuel de paliers soient réexaminés dans le but d'introduire un nombre plus important de petites augmentations annuelles jusqu'au maximum du groupe et du niveau.

3.2.2 AVANTAGES SOCIAUX SOUPLES

Discussion

Les avantages sociaux "cafétéria" ou "au menu" permettent un système souple qui donne aux employés le choix de certains avantages sociaux, selon leurs circonstances particulières.

Dans le cadre de ses recherches sur les avantages sociaux flexibles ou de style cafétéria, le Groupe de travail sur la rémunération et les avantages sociaux a demandé à la compagnie Les Associés de recherche EKOS inc. d'effectuer un sondage téléphonique à l'échelle nationale auprès de quelque 414 employés à temps plein de la fonction publique fédérale embauchés pour une période indéterminée, donc la classification est inférieure au niveau SM. Des 414 employés interviewés, 81 % étaient des employés exclus. Quatre-vingt-dix pour cent ont indiqué avoir une préférence pour une forme quelconque de régime d'avantages sociaux souples; l'autre 10 % optait pour le statu quo. Des 90 %, 74 % ont choisi l'approche des avantages

sociaux souples "de base plus". Il est intéressant de noter que ce sondage ne fait état que de légères divergences d'opinions entre les employés syndiqués et non syndiqués. Il en va de même pour les groupes d'âge et les antécédents culturels.

Étant donné que le Groupe de travail s'intéressait également à une gamme de nouveaux avantages sociaux, ce sondage a également permis de tester l'intérêt des fonctionnaires à l'égard de huit nouveaux avantages sociaux et leurs désirs d'échanger certains de leurs avantages actuels pour de nouveaux. Voici les nouveaux avantages en question :

. congés annuels supplémentaires,
. assurance supplémentaire,
. aide pour les soins aux parents âgés,
. clubs de conditionnement physique,
. programmes de conditionnement physique,
. stationnement payé,
. garderie, et
. conseils financiers.

Comme le démontre la pièce 3.3 du rapport de EKOS (annexe 3), des congés annuels supplémentaires constituent la priorité absolue des employés de la fonction publique parmi les choix qu'on leur donnait : trois répondants sur quatre ont manifesté un intérêt pour cet avantage. En outre, plus de 50 % sont prêts à échanger certains avantages actuels pour augmenter leurs congés annuels. Le deuxième nouvel avantage le plus populaire est un régime d'assurance supplémentaire, mais le niveau d'intérêt diminue de façon importante par rapport aux congés annuels supplémentaires (74 % à 44 %). Pour cet avantage, tout comme l'aide pour les soins aux parents âgés, un répondant sur trois a manifesté l'intérêt d'échanger ses avantages actuels.

Les Associés de recherche EKOS inc. ont également mené pour le compte du Groupe de travail sur la catégorie de la gestion un sondage téléphonique national auprès de 800 SM et EX. Ce sondage a révélé que 81 % des employés interviewés appuient modérément ou fortement une approche plus souple en ce qui a trait aux avantages sociaux.

Les avantages sociaux souples exigeront une approche faisant appel à une gestion stratégique et à une mise en oeuvre graduelle. Les avantages

sociaux souples devraient être offerts initialement aux employés exclus et à ceux de la catégorie de la gestion. Pour les employés syndiqués, ils devraient être offerts par l'entremise de la négociation collective. Qu'il s'agisse de la catégorie de la gestion, des employés exclus ou des employés représentés, les avantages sociaux souples pourraient inclure :

- des congés annuels de plus de 2 semaines
- une assurance-santé plus complète
- un régime dentaire
- des heures supplémentaires**
- une assurance-vie pour le conjoint
- des services de planification financière
- une assurance pour les morts accidentelles
- un REÉR
- une assurance-invalidité à long terme
- une contribution pour la garderie
- une contribution pour les soins aux parents âgés
- un stationnement subventionné
- des évaluations de la condition physique
- l'adhésion à une association professionnelle
- une meilleur assurance après retraite

Dans le cadre de ses activités, le Groupe de travail a demandé l'opinion de Revenu Canada, Impôt concernant le caractère imposable de certains avantages offerts en vertu d'un nouveau régime "d'avantages sociaux souples". Un avis préliminaire indique qu'un avantage actuellement non imposable demeurerait non imposable en vertu d'un nouveau régime, si ses caractéristiques demeuraient inchangées. Toutefois, si un régime d'avantages souples prévoit un "versement en espèces" à la place d'avantages sociaux, cette option sera imposable. De plus, si des avantages actuellement non imposables sont modifiés de façon importante ou si de nouveaux avantages sont ajoutés (par exemple une contribution pour les soins aux parents âgés), ils pourront devenir imposables en vertu du nouveau régime d'avantages souples.

** La catégorie de la gestion ne serait pas admissible au temps supplémentaire. À titre d'avantage social souple, le remboursement du temps supplémentaire serait offert soit sous forme de comptant ou selon la valeur équivalent de l'un des autres avantages souples.

Le Groupe de travail sur la rémunération et les avantages sociaux a conclu que les avantages souples sont un élément positif pour recruter et conserver une main-d'oeuvre diversifiée et changeante.

Une approche axée sur des avantages flexibles faciliterait l'introduction d'avantages et de conditions de travail permettant *d'équilibrer la vie au travail et les responsabilités familiales.* Une telle approche appuierait également certaines recommandations contenues dans le rapport intitulé *"Au-delà des apparences" : Le rapport du Groupe de travail sur les obstacles rencontrés par les femmes dans la fonction publique.*

RECOMMANDATION VIII

La deuxième composante du régime de récompenses est : une approche "rémunération fondamentale plus" reliée aux avantages souples, c'est-à-dire une rémunération fondamentale plus des avantages souples choisis individuellement.

RECOMMANDATION IX

Pour les employés représentés, la composante "rémunération fondamentale plus" serait offerte par l'entremise de la négociation collective.

RECOMMANDATION X

Les principes reliés au développement de la composante "rémunération fondamentale plus" sont les suivants :

- **aucun frais supplémentaire pour l'employé qui choisit de conserver son niveau actuel d'avantages, mis à part le coût des avantages existants,**

- **tout coût supplémentaire pour le gouvernement fédéral relié à l'adoption d'une approche "rémunération fondamentale plus" doit être absorbé par le budget d'exploitation actuel,**

- **elle doit respecter les dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu,**

- **elle doit être conçue de façon à fournir la flexibilité maximale réalisable,**

- **elle doit être conçue de façon à permettre des changements pendant la durée du programme,**

- **elle doit être conçue de façon à permettre aux employés d'effectuer de nouveaux choix lorsque leurs circonstances personnelles changent, et**

- **un programme efficace de communication et de services de consultation doit être établi à l'intention des employés afin de veiller à fournir des renseignements clairs et précis à l'égard des choix qui s'offrent à eux en matière d'avantages.**

L'annexe 3 renferme les résultats du sondage de EKOS. L'annexe 4 fournit des renseignements supplémentaires sur les composantes des avantages souples.

3.2.3 PRIMES ET RÉCOMPENSES

Discussion

Les programmes de primes et de récompenses, adaptés aux besoins, aux valeurs et à la culture et aux objectifs d'une organisation, sont un outil de gestion stratégique visant à encourager et à

promouvoir l'efficacité de l'organisation et à démontrer que les employés sont une ressource-clé lui permettant de réaliser son mandat et ses objectifs.

Les expériences des gestionnaires et les recherches sur les organisations ont démontré que des programmes efficaces de reconnaissance et de récompense améliorent la motivation des employés, leur engagement envers l'organisation, leur moral, leur esprit d'équipe et leur productivité, tout en étant *rentables*.

Les études effectuées par le Conference Board of Canada indiquent que les programmes de primes et de récompenses constituent un mécanisme très efficace pour maximiser l'excellence des ressources humaines; ils sont supérieurs à la moyenne au chapitre de la capacité de réaliser les buts et les objectifs énoncés pour les programmes.

RECOMMANDATION XI

La troisième composante du régime de récompenses est : un "programme de primes et de récompenses" centré sur trois éléments :

- **des primes d'encouragement et de reconnaissance,**
- **des récompenses selon la productivité, représentant un partage des gains, et**
- **des récompenses fondées sur le rendement.**

Le chapitre 4 du présent rapport explique plus en détail le programme des primes des récompenses, ainsi que ses trois composantes.

4. PRIMES ET RÉCOMPENSES (SUITE)

Le fait d'utiliser la composante des primes et des récompenses de façon stratégique signifie que les trois composantes :

- les primes d'encouragement et de reconnaissance,
- les récompenses selon la productivité, représentant le partage des gains, et
- les récompenses fondées sur le rendement

doivent être utilisés de façon concertée pour rendre l'organisation efficace tout en établissant un milieu de travail motivant, en favorisant l'esprit d'équipe et en améliorant le moral et la productivité des employés.

Les programmes de primes et de récompenses, qu'ils soient utilisés pour reconnaître les efforts individuels ou de groupes, ont fait leurs preuves. Le Groupe de travail sur la rémunération et les avantages sociaux entérine cette composante clé et recommande dans le présent chapitre des principes pour la conception et la structure des programmes pertinents.

4.1 PRIMES D'ENCOURAGEMENT ET DE RECONNAISSANCE

Les primes d'encouragement et de reconnaissance ont pour but de reconnaître les efforts et les contributions exceptionnelles pendant une période donnée. Il peut s'agir d'une carrière toute entière, du temps nécessaire pour atteindre un résultat particulier, d'une période normale d'évaluation ou d'une période plus courte de quelques jours ou de quelques semaines pendant laquelle un employé ou un groupe d'employés a fourni une contribution spéciale.

Discussion

Les programmes de primes, lorsqu'ils sont utilisés à bon escient, contribuent stratégiquement à :

- développer l'engagement envers l'organisation,
- créer un bon esprit d'équipe,
- influencer le comportement, par exemple en incitant les employés à mieux travailler pour atteindre un objectif particulier,
- à reconnaître les réalisations et le mérite, et
- à promouvoir les innovations et les nouvelles idées.

Les primes peuvent avoir une valeur monétaire ou non (par exemple un certificat, une plaque ou une note de remerciement). Une prime est quelque chose qu'un employé peut désirer et qu'un employeur est à même d'offrir en échange d'une contribution de l'employé au-dessus de la moyenne ou exceptionnelle. *Essentiellement, la prime a de la valeur pour l'individu ou le groupe qui la reçoit.*

Il existe un large éventail de programmes de primes; un nombre sans cesse croissant d'employeurs s'attachent aujourd'hui à des programmes destinés aux employés individuels ou à des groupes d'employés. L'exemple suivant illustre certains des programmes de primes d'encouragement et de reconnaissance les mieux connus du secteur privé. (Les programmes de primes correspondants de la fonction publique fédérale sont décrits sous chaque rubrique - dans des paragraphes en italique et en retrait).

Primes d'encouragement axées sur les objectifs

Ces programmes de primes d'encouragement peuvent viser des individus ou des équipes dans des postes particuliers ou des services fonctionnels et peuvent viser des objectifs précis. La prime peut avoir une valeur monétaire ou non ou une combinaison des deux.
Par exemple : un programme peut être conçu pour réduire le taux de roulement et combattre l'absentéisme en accordant des primes en espèces reliées au rendement d'un employé, à son assiduité et à ses états de service.

La fonction publique fédérale n'a pas de programmes de "primes spéciales d'encouragement".

Primes à l'initiative

Encourager les nouvelles idées, la créativité et la participation des employés sont certains des objectifs qui sous-tendent les programmes de primes à l'initiative. On encourage les employés à présenter des suggestions sur la façon d'améliorer certains aspects des activités de l'organisation. Les améliorations peuvent être tangibles (réduction des coûts, productivité ou revenus) ou non tangibles (esthétique, qualité du milieu de travail). Les primes peuvent avoir une valeur monétaire ou non, ou une combinaison des deux.

La fonction publique fédérale a un programme de "primes à l'initiative". Les primes sont un montant en espèces ou un certificat ou les deux. Des améliorations aux critères régissant l'admissibilité

aux programmes des primes à l'initiative" ont été annoncées le 20 juin 1990 afin d'encourager une meilleure participation des employés. Les employés peuvent désormais recevoir une prime monétaire pour une suggestion adoptée qui s'inscrit dans les fonctions de l'employé, pourvu que l'employé n'ait pas l'autorité de mettre en oeuvre la suggestion en question. Les "gagnants" d'une prime à l'initiative sont admissibles au programme des "primes d'excellence".

Primes de reconnaissance et de réalisations

Les programmes de "reconnaissance et de réalisations" sont de plus en plus populaires. Les primes peuvent avoir une valeur monétaire ou non ou les deux; ces programmes sont habituellement souples et discrétionnaires, c'est-à-dire qu'il existe à leur égard peu de directives concernant la forme de la prime (monétaire ou non monétaire), la valeur monétaire de la prime, le moment où elle est accordée ou les bénéficiaires admissibles.

Ces programmes ont pour but de reconnaître la contribution et les efforts particuliers d'un employé ou d'un groupe d'employés et ce, d'une manière appropriée et immédiate. Par exemple : un employé qui aime le sport ou les évènements culturels et qui a consacré toute une fin de semaine à terminer un projet important dont le délai a été avancé peut recevoir de son gestionnaire, en reconnaissance de ses efforts, deux billets pour une partie de hockey ou pour un concert.

Depuis le 20 juin 1990, la fonction publique du Canada dispose de la souplesse nécessaire pour élaborer rapidement un programme de reconnaissance et de réalisations qui permet maintenant aux gestionnaires des ministères d'accorder une prime "sur-le-champ". Les organisations peuvent désormais établir leurs propres critères de participation et d'admissibilité à ces primes spéciales et ce, pour répondre à leurs besoins particuliers. Les procédures et les délais de traitement, ainsi que le type de primes non monétaires qui pourraient être accordées en vertu du nouveau programme des "primes spéciales" sont laissés à la discrétion de l'organisation. Toutefois, la prime accordée ne peut dépasser 200 $, y compris l'impôt sur le revenu qui doit être réduit.

Le programme des "primes au mérite" de la fonction publique fédérale reconnaît officiellement les

réalisations exceptionnelles des individus ou des groupes. Les primes se composent d'un montant en espèces ou d'un certificat ou les deux.

La fonction publique fédérale dispose d'un programme de "primes pour longs états de service" visant à reconnaître les longs et loyaux services de ses employés et un programme de "certificat de retraite des agents supérieurs" pour reconnaître leur contribution lorsqu'ils prennent leur retraite. Dans les deux cas, les primes n'ont pas de valeur monétaire. Il s'agit d'une plaque, d'un médaillon ou d'un certificat.

La fonction publique fédérale a un programme de "primes d'excellence" pour reconnaître les contributions les plus exemplaires à la fonction publique résultant de suggestions d'employés ou de l'exécution méritoire de leurs fonctions". Cette prime est non monétaire. Il s'agit d'une plaque.

En outre, la fonction publique fédérale a un programme de "primes pour réalisations exceptionnelles" destiné à reconnaître officiellement le rendement exceptionnel à long terme d'un employé. La prime est une citation et un prix en espèces. Elle est réservée aux gestionnaires supérieurs ou aux niveaux équivalents.

L'utilisation stratégique de programmes de primes d'encouragement et de reconnaissance offre des occasions uniques de motiver les employés.

Toutefois, la fonction publique fédérale n'a pas de programmes de "célébration" visant à permettre aux gestionnaires et à leurs employés de se réunir pour prendre du café et des beignes ou d'aller dîner pour célébrer les efforts et les réalisations d'une équipe. Règle générale, les gestionnaires défraient eux-mêmes le coût de ces célébrations.

Pour que leurs efforts de motivation soient couronnés de succès, les gestionnaires doivent toujours se rappeler qu'il est fondamental de faire en sorte que leurs employés aient le sentiment de contribuer aux objectifs, aux résultats et aux défis de l'organisation.

RECOMMANDATION XII

Voici les principes qui sous-tendent les primes d'encouragement et de reconnaissance des ministères et de la fonction publique tout entière :

- **souples, établies sur mesure et contrôlées par les sous-chefs en fonction des objectifs de l'organisation,**
- **il faut déléguer leur application, dans la mesure du possible, aux gestionnaires afin d'assurer qu'elles arrivent à motiver les employés et qu'elles demeurent simples, opportunes et largement utilisées,**
- **courte période entre l'événement à célébrer et la remise de la prime, dans le mesure du possible,**
- **conçues pour reconnaître et récompenser les employés individuels et les groupes d'employés,**
- **publiciser l'événement pour avoir le plus d'impact possible sur les pairs,**
- **reconnaître les "héros anonymes" ainsi que les "employés de renom", et**
- **accorder de nombreuses petites primes en plus de quelques primes importantes.**

RECOMMANDATION XIII

Le Groupe de travail sur la rémunération et les avantages sociaux :

- félicite le Conseil du Trésor pour les améliorations qu'il a annoncées récemment au programme des primes de la fonction publique du Canada, et particulièrement pour l'introduction de la "prime spéciale";

- appuie les programmes des primes des ministères :

  - primes à l'initiative,
  - primes au mérite,
  - primes spéciales, et
  - primes pour longs états de service;

- appuie les programmes de primes à l'échelle de la fonction publique :

  - certificats de retraite des agents supérieurs,
  - primes d'excellence, et
  - primes pour réalisations exceptionnelles;

- recommande que les sous-chefs utilisent pleinement le nouveau programme de "primes spéciales" et établisse pour leur organisation des primes d'encouragement "spéciales" pour souligner des objectifs ou des préoccupations particulières;

- recommande que le Secrétariat du Conseil du Trésor établisse un relevé du succès remporté par les primes d'encouragement et de reconnaissance dans les grandes et les petites organisations; et

- recommande que les gestionnaires des ministères soient remboursés pour les dépenses raisonables qu'ils engagent pour organiser des célébrations spéciales, en

reconnaissance des contributions de leurs groupes et de leurs équipes.

L'annexe 5 renferme des renseignements supplémentaires sur le concept de la reconnaissance et des primes.

4.2 RÉCOMPENSES SELON LA PRODUCTIVITÉ

Discussion

En vertu des récompenses selon la productivité, représentant un partage des gains, les employés admissibles partagent les gains réalisés grâce à l'accroissement de la productivité du groupe. Il s'agit d'un régime d'encouragement "de groupe". Ces récompenses visent la motivation à court terme, la promotion de l'esprit d'entreprise et l'amélioration de la productivité. Ces programmes sont habituellement "conçus sur mesure" pour répondre aux besoins de l'organisation. D'après le Conference Board of Canada, le principal avantage de cet élément est qu'il *favorise le travail d'équipe*.

Le Groupe de travail sur la rémunération et les avantages sociaux est conscient des situations où le travail ne peut être quantifié et mesuré en termes d'extrants. Dans de tels cas, une norme pourrait être établie et une échelle de récompenses (paye supplémentaire, congés, etc.), pourrait être établie pour chaque niveau de production au-delà de la norme.

Si la négociation collective le permet et compte tenu du fait que les ministères qui s'intéressent aux méthodes et aux extrants seraient les principales parties intéressées à l'établissement de récompenses selon la productivité, la responsabilité de la conception et de l'établissement d'un tel programme devrait être entièrement déléguée aux sous-chefs. Les récompenses seraient alors adaptées sur mesure pour répondre aux besoins de l'organisation et de ses employés. Tel que recommandé à la fin du présent chapitre, l'établissement d'un bon système de mesure du rendement sera un prérequis au succès d'un tel programme.

Les récompenses selon la productivité, représentant un partage des gains, est un nouveau concept pour la fonction publique fédérale. Les récentes expériences à ce chapitre ont entraîné des réactions négatives de la part des syndicats. Le Groupe de travail reconnaît qu'aucun programme de ce genre ne peut être mis en oeuvre unilatéralement par l'employeur.

RECOMMANDATION XIV

Voici les principes qui sous-tendent un programme de récompenses selon la productivité, représentant un partage des gains :

- aucun programme établi unilatéralement par l'employeur;
- les programmes proposés doivent être débattus et entérinés par les représentants des employés;
- les objectifs du programme, les normes, les critères de rendement et l'importance des récompenses doivent être établis en consultation avec les employés visés;
- il faut confirmer aux employés qu'ils ont la possibilité d'être transférés à une autre unité de travail au sein du même ministère n'ayant pas de programme de récompenses selon la productivité, représentant un partage des gains;
- il faut assurer aux employés que la sécurité d'emploi ne sera pas affectée par les économies réalisées;
- les gains réalisés sont mesurés en fonction du groupe et non des employés individuels; et
- les normes de travail ne sont pas "rajustées à la hausse" en fonction des gains réalisés.

RECOMMANDATION XV

Le Groupe de travail sur la rémunération et les avantages sociaux appuie le concept des récompenses selon la productivité, représentant le partage des gains, et recommande que :

- **la conception, la mise en oeuvre et la mesure d'un tel programme soient déléguées aux sous-chefs, et**

- **que le financement des récompenses pertinentes proviennent des budgets d'exploitation des ministères.**

4.3 RÉCOMPENSES FONDÉES SUR LE RENDEMENT

Discussion

Les employés sont les ressources les plus indispensables de la fonction publique du Canada. Ils sont la clé de la prestation efficace des objectifs, des programmes et des services du gouvernement. Les changements en matière de rémunération ont généralement été obtenus par l'entremise de la négociation collective pour les employés représentés et des comparaisons avec le secteur public pour les paliers de gestion et les groupes non représentés. Seuls un petit nombre de groupes ont ou ont eu des régimes de primes au rendement ou au mérite. L'annexe C renferme un historique des primes au rendement au sein de la fonction publique.

Actuellement, la catégorie de la gestion, certains groupes non représentés, y compris le groupe des professeurs universitaires et deux groupes représentés, le service extérieur et les sciences de la défense, ont des régimes de paye fondés sur le rendement. Les régimes de paye fondés sur le rendement d'un certain nombre de groupes ont été abandonnés en raison des insatisfactions reliées aux dispositions des régimes particuliers ou à leurs méthodes d'application.

Même si les experts en rémunération ont indiqué que de nombreuses organisations adoptent des programmes de paye fondés sur le rendement dans le but d'améliorer leur productivité, de mieux contrôler les coûts fixes et d'améliorer les normes de rendement, des experts de la science du comportement font remarquer que ce ne sont pas toutes les organisations et tous les employés qui acceptent

les programmes de paye au rendement ou au mérite. Même si le concept de paye fondé sur le rendement est attrayant, il n'est pas établi clairement que les mesures d'encouragement monétaires sont ou peuvent effectivement être reliées à l'amélioration de la motivation au travail et du rendement pour toute l'organisation ou les groupes d'employés. L'annexe 7 intitulée "Les primes au rendement sont-elles efficaces", préparée par le Centre de psychologie du personnel de la Commission de la fonction publique, énonce les évaluations des spécialistes du comportement sur les questions complexes reliées aux primes au rendement.

Un récent rapport du Conference Board of Canada intitulé "Strategic Rewards Management: The Variable Approach to Pay" indique qu'au sein du secteur privé, les régimes monétaires sont ceux qui ont le plus de valeur sur le plan de l'incitation au travail. Ce rapport sur les pratiques et les tendances du secteur privé indique que, à titre d'outil de motivation d'ordre financier, les mesures d'encouragement monétaires et les régimes de primes sont considérés par la majorité des experts en rémunération comme ayant une meilleur valeur d'incitation que les régimes d'achat d'actions. Actuellement, ces régimes monétaires s'appliquent surtout à la direction, à la gestion et aux professionnels. Toutefois, leur utilisation est à la hausse et leur admissibilité est graduellement étendue pour inclure les employés des paliers inférieurs mais, dans la majorité des cas, les organisations visées ne sont pas syndiquées.

Les restrictions financières, la réduction des effectifs et l'abandon de certains paliers, ainsi que les recommandations découlant des travaux des groupes de travail sur la catégorie de la gestion et sur la structure de classification et des groupes professionnels de Fonction publique 2000 entraîneront peut-être une structure de classification comportant moins de paliers et des bandes de paye élargies. Un tel système réduirait nécessairement le nombre moyen de promotions auxquelles les employés pourraient aspirer. Ainsi, il y aura moins d'occasions de motiver les employés supérieurs grâce à des promotions. Il est donc de plus en plus important de trouver d'autres méthodes de rémunération pour récompenser l'excellence du rendement. En fait, le Groupe de travail sur la rémunération et les avantages sociaux en est arrivé à la conclusion que, dans la mesure du possible, le fait d'attacher des primes monétaires uniques au rendement fournirait une reconnaissance visible de la valeur et de la contribution des employés de la fonction publique au cours d'une période d'évaluation; nous espérons que cela favorisera également des niveaux de service plus élevés et une meilleure productivité.

Le régime actuel de paye fondé sur le rendement est actuellement limité à 5 % des coûts en salaires. L'écart au chapitre des primes financières entre un rendement pleinement satisfaisant et un rendement exceptionnel n'est pas suffisamment important pour reconnaître de façon adéquate la différence au chapitre de la contribution des employés visés, ni pour agir comme une mesure permettant d'encourager les employés à viser des réalisations plus importantes. Le principe d'une rémunération plus élevée pour des réalisations plus importantes est au centre du nouveau régime proposé des primes fondées sur le rendement.

En d'autres mots, le fait de lier les récompenses au rendement, plutôt que de lier la paye au rendement, permettrait de faire preuve de plus de souplesse pour atteindre les objectifs de l'organisation et de fournir une reconnaissance tangible aux employés au-delà des programmes de primes d'encouragement et de reconnaissance énoncés à la section 4.1.

RECOMMANDATION XVI

Le Groupe de travail sur la rémunération et les avantages sociaux recommande :

- **l'abandon graduel des régimes actuels de paye fondés sur le rendement, et**

- **l'adoption graduelle des récompenses fondées sur le rendement, c'est-à-dire une approche monétaire visant à appuyer et à récompenser l'excellence du rendement.**

RECOMMANDATION XVII

Le Groupe de travail sur la rémunération et les avantages sociaux recommande :

- **que l'adoption des récompenses fondées sur le rendement s'applique initialement à la catégorie de la gestion et aux groupes exclus et non représentés;**

- que les récompenses fondées sur le rendement pour les groupes représentés soient offertes par l'entremise de la négociation collective.

RECOMMANDATION XVIII

Voici les principes pour la conception de la composante des récompenses fondées sur le rendement :

- les récompenses sur le rendement peuvent être accordées à des employés individuels ou un groupe d'employés;

- les récompenses fondées sur le rendement doivent reposer sur le rendement réel pour l'année visée et non sur le rendement éventuel;

- les récompenses fondées sur le rendement doivent reconnaître un rendement excellent et compétent, en plus des cotes supérieures et exceptionnelles;

- règle générale, les récompenses fondées sur le rendement ne doivent pas devenir partie intégrante de la rémunération de base;

- les récompenses fondées sur le rendement doivent être méritées chaque année; il ne s'agit pas d'un droit ou d'un privilège;

- la valeur monétaire de la récompense fondée sur le rendement doit, pour être une incitation financière efficace, représenter un montant important;

- un pourcentage des récompenses fondées sur le rendement

accordées chaque année, si l'initiative Fonction publique 2000 mène à un nombre inférieur de groupes professionnels et à des bandes de paye élargies, pourra être appliqué à la rémunération de base afin de permettre une certaine progression professionnelle à l'intérieur de l'échelle salariale des groupes professionnels qui ne disposent pas d'augmentation de paliers;

- **la valeur monétaire des récompenses fondées sur le rendement et le pourcentage devant être appliqué à la rémunération de base doit être laissé à la discrétion du sous-chef; et**

- **la valeur monétaire des récompenses fondées sur le rendement doit être limitée uniquement par les budgets pertinents et non par des quotas ou des restrictions aux cotes de rendement.**

4.4 CONCLUSIONS

Avant d'adopter des programmes de primes et de récompenses, les ministères devront évaluer le *mélange approprié* des mesures d'encouragement, des primes et des récompenses correspondant à leurs besoins et à leurs objectifs, ainsi qu'à leur culture et à leur climat de travail.

Pour veiller à ce que le programme soit efficace, les gestionnaires des ministères devront comprendre le but du programme et les principes de sa mise en oeuvre et en devenir des promoteurs et des participants actifs. En d'autres mots :

les gestionnaires des ministères devront au préalable comprendre et entériner les objectifs des programmes de primes et de récompenses et introduire la "planification des primes et des récompenses" dans le cadre du processus de planification stratégique.

En outre, avant la phase de mise en oeuvre et pour veiller à ce que les programmes de primes et de récompenses soient efficaces, un lien bien défini entre les actions, les résultats et les récompenses devra être établi et accepté par les employés. En d'autres mots :

les ministères devront au préalable établir des mécanismes adéquats et acceptés en matière de feedback et d'évaluation du rendement.

5. CHANGEMENTS ET AMÉLIORATIONS SUPPLÉMENTAIRES

Le Groupe de travail sur la rémunération et les avantages sociaux a reçu de nombreuses suggestions d'employés de toutes les régions et discuté d'un éventail de questions qui ne touchent pas directement la rémunération et les avantages sociaux mais qui font partie des "conditions" d'emploi au sein de la fonction publique du Canada.

Dans l'ensemble, la majorité des améliorations proposées dans le présent chapitre exigent simplement un *changement d'attitude* et la *volonté de moderniser* les "conditions" d'emploi. Le Groupe de travail a conclu que, dans le domaine des "conditions" d'emploi, la fonction publique du Canada ne doit pas devancer le secteur privé. Toutefois, il est impératif que les "conditions" d'emploi soient "comparables" et "concurrentielles" avec celles que l'on offre aux employés du secteur privé.

Le Groupe de travail conclut également que dans les domaines d'un salaire égal pour un travail d'égale valeur et du travail versus les responsabilités familiales, la fonction publique du Canada, à titre de principal employeur du pays, doit jouer un rôle de leadership sur le plan social. Souplesse et innovation au chapitre des idées et des mesures concrètes, au niveau de la gestion individuelle et corporative, sont essentielles pour attirer, conserver et motiver une fonction publique représentative du pays tout entier.

5.1 CHANGEMENTS ET AMÉLIORATIONS À L'ÉCHELLE DE LA FONCTION PUBLIQUE

5.1.1 ÉQUILIBRER TRAVAIL ET RESPONSABILITÉS FAMILIALES

Discussion

Les changements démographiques de la main-d'oeuvre ont été bien documentés. Nous sommes tous conscients de l'augmentation du nombre de familles à deux revenus, de l'impact des "bébés d'après-guerre" qui vieillissent et qui sont moins mobiles, du niveau d'éducation plus élevé du travailleur moyen, ainsi que des pénuries de main-d'oeuvre prévues en raison de la diminution constante du taux de natalité.

Le taux de participation des femmes à la main-d'oeuvre active a augmenté considérablement en raison de son acceptation par la société et de la nécessité d'avoir un deuxième revenu. En outre, l'augmentation du nombre des divorces a fait grimper le nombre de familles monoparentales.

Cela signifie que de plus en plus de travailleurs ont d'importantes responsabilités familiales en dehors de leur travail. Les femmes doivent assumer le gros du fardeau de l'éducation des enfants, des emplois à temps plein et, de plus en plus, des soins donnés aux parents âgés ou aux grands-parents. Cette tendance se maintiendra, car la population vieillissante continuera d'augmenter au cours du siècle prochain.

Le succès des employés à équilibrer travail et responsabilités familiales dépend des employés eux-mêmes. Toutefois, si les politiques et les attitudes compliquent la tâche des employés lorsqu'un parent âgé ou un enfant est malade, cet équilibre s'avère être un objectif impossible.

Des politiques et des initiatives visant à appuyer les familles qui travaillent contribueront à éliminer les obstacles auxquels les femmes font face sur le plan professionnel.

En faisant preuve de *souplesse* au travail, on encourage les employés à assumer leurs responsabilités et leur rendement.

Le Groupe de travail réitère donc son appui envers les *principes* d'une "approche stratégique en matière de gestion des récompenses", soit :

- une souplesse suffisance à l'égard des employés individuels pour faciliter l'équilibre entre le travail et les responsabilités familiales; et

- une qualité de vie au travail favorisant la productivité et la satisfaction au travail.

RECOMMANDATION XIX

Le Groupe de travail sur la rémunération et les avantages sociaux recommande que les futures politiques, directives et

lignes directrices, qu'elles émanent des organismes centraux ou des sous-chefs, reconnaissent

- les doubles responsabilités des employés envers leur travail et leurs familles, et

- la nécessité pour l'employeur de comprendre les besoins des employés au chapitre de l'équilibre entre leur travail et leurs responsabilités familiales.

RECOMMANDATION XX

Service de garderie au travail

Le Groupe de travail :

- appuie la "politique des services de garderie au travail" proposée par le Secrétariat du Conseil du Trésor;

- recommande que cette politique soit réexaminée et mise à jour, au besoin, à tous les trois ans; et

- recommande l'adoption rapide par le Conseil du Trésor de cette politique.

RECOMMANDATION XXI

Renseignements sur les soins destinés aux enfants et aux personnes âgées

Le Groupe de travail recommande d'élargir les programmes actuels d'aide aux employés des ministères pour qu'ils incluent des renseignements et des services d'orientation sur les ressources communautaires en matière de soins

destinés aux enfants et aux personnes âgées.

RECOMMANDATION XXII

Congés pour obligations familiales

Le Groupe de travail recommande que les cinq jours alloués pour responsabilités familiales puissent être pris consécutivement, au besoin, par l'employé, pour faire face à une situation familiale particulière.

RECOMMANDATION XXIII

Intégration des congés

Le Groupe de travail recommande l'intégration des congés actuels pour obligations familiales aux congés de maladie payés afin de permettre aux employés de faire preuve de souplesse dans l'utilisation de leurs congés accumulés et ce, pour répondre à leurs besoins particuliers.

RECOMMANDATION XXIV

Congés sans solde pour prendre soin des enfants d'âge préscolaire

Le Groupe de travail recommande l'expansion de l'application de ce congé afin de permettre aux employés de prendre des congés sans solde pour prendre soin d'un enfant ou d'un parent atteint d'une maladie chronique.

RECOMMANDATION XXV

Congés personnels sans solde

Le Groupe de travail recommande de faire preuve d'une plus grande souplesse dans l'octroi des congés personnels. Les règlements actuels ne permettent qu'une seule utilisation d'un congé personnel de moins de trois mois et qu'une seule utilisation de ce congé pour une période maximale d'un an.

RECOMMANDATION XXVI

Directive sur les déplacements - Aide pour des soins consentis à des enfants

Le Groupe de travail :

- **recommande que les dispositions de la directive du Conseil du Trésor sur les déplacements concernant l'aide reliée aux soins consentis aux enfants soit passée en revue et modifiée pour permettre le remboursement des dépenses légitimes reliées aux soins consentis à des enfants; et**

- **recommande que l'aide varie selon le nombre d'enfants dont il faut prendre soin (l'aide actuelle prévoit un montant fixe, qu'il y ait un enfant ou cinq).**

  Le rapport du Groupe de travail sur les obstacles auxquels font face les femmes au sein de la fonction publique souligne que la directive du Conseil du Trésor sur les déplacements ne prévoit le remboursement des dépenses engagées pour des soins dispensés aux enfants uniquement s'il n'y a pas d'autres adultes compétents qui résident avec l'employé

féminin. Si cet adulte compétent est également en voyage, travaille le soir ou la nuit ou n'est pas disponible pour une autre raison, les dépenses ne sont pas remboursées.

RECOMMANDATION XXVII

Directive sur le relogement - Aide au relogement

Le Groupe de travail recommande que la directive du Conseil sur le relogement soit passée en revue et modifiée pour

- **reconnaître les "familles à deux carrières";**
- **acquitter les honoraires des agences de placement pour le conjoint qui ne travaille pas[1] pour la fonction publique,**
- **payer pour un nombre déterminé de déplacements pour permettre au conjoint de chercher un emploi dans la nouvelle localité, et**
- **fournir une aide et faire preuve de souplesse pour les mariages où les conjoints sont séparés, par exemple un nombre accru d'appels interurbains et le remboursement des frais de transport.**

Les changements démographiques au sein de la main-d'oeuvre active ont entraîné des changements au chapitre du mode de vie, où le bien-être physique est important. La fonction publique n'échappe pas à la règle. Les employés peuvent désormais travailler dans un environnement exempt de la fumée du tabac. Les

---

[1] Un conjoint à l'emploi de la fonction publique peut se prévaloir de certains congés et a un statut prioritaire auprès de la CFP.

pressions exercées en vue d'avoir accès à des installations de conditionnement physique ont également augmenté et le Groupe de travail est d'avis que les sous-chefs doivent être autorisés à mettre sur pied de telles installations pour répondre aux besoins des employés.

RECOMMANDATION XXVIII

Le Groupe de travail sur la rémunération et les avantages sociaux recommande que les sous-chefs soient autorisés à fournir des programmes et des installations de conditionnement physique au sein de leur organisation.

5.1.2 MOBILITÉ

Discussion

La politique actuelle de relogement du Conseil du Trésor repose exclusivement sur le remboursement des coûts et ne fait pas référence au fait qu'elle pourrait être un instrument "stratégique" pour promouvoir le perfectionnement des employés et de la direction et pour augmenter l'efficacité opérationnelle.

Le gouvernement fédéral est l'employeur canadien le plus important. Il a des employés dans les régions les plus isolées et pourtant, il ne dispose pas d'une politique exhaustive en matière de mobilité. La politique actuelle vise "à reloger les employés de la façon la plus efficace possible et au coût le plus raisonnable pour le public".

En ce qui a trait à la souplesse des ministères, la politique de relogement élimine effectivement cette possibilité en soulignant que "les dispositions en matière de relogement et toutes les restrictions qui s'y appliquent sont publiées à titre de directives, et non de lignes directrices facultatives". *La directive sur le relogement renferme environ 130 pages. Elle ne souligne nullement la valeur de la mobilité ou l'expérience*

de l'administration centrale et des bureaux régionaux.

Le Groupe de travail sur la rémunération et les avantages sociaux en conclut qu'il faut établir une politique spécifique en matière de mobilité, reliée aux exigences des ministères et qui encourage le relogement en se fondant sur les éléments suivants :

- le service au public,
- le perfectionnement des gestionnaires, et
- l'amélioration des grandes lignes de la politique générale et de la perspective des ministères.

Les gestionnaires des ministères devraient être en mesure de choisir à même un éventail d'options et de chercher le régime qui convient le mieux aux employés et aux ministères. Cela pourrait inclure les transferts demandés par les employés, les transferts des employés excédentaires, le perfectionnement professionnel et le relogement des gestionnaires. Un soutien adapté devrait être offert pour le logement dans les endroits plus coûteux (aide hypothécaire ou locative uniquement).

RECOMMANDATION XXIX

Le Groupe de travail sur la rémunération et les avantages sociaux recommande que le Secrétariat du Conseil du Trésor élabore, avec l'aide des sous-chefs, une politique en matière de mobilité visant à :

- **répondre aux besoins des gestionnaires des ministères en matière d'efficacité et d'opérations,**
- **mieux développer les employés, et**
- **mieux servir le public.**

5.1.3 SOUPLESSE DANS LES MINISTÈRES - RÉPONSE AUX QUESTIONS PARTICULIÈRES TOUCHANT LE RECRUTEMENT ET LE MAINTIEN DES EMPLOYÉS

Discussion

Les changements au chapitre de la nature du travail au sein des organisations plus complexes a suscité un intérêt considérable et sans cesse croissant envers des *solutions de rechange* aux formes traditionnelles de rémunération.

La fonction publique fédérale, en raison de sa taille, de sa nature fortement décentralisée et de la portée de ses programmes et de ses services exige de ses employés qu'ils habitent ou se relogent dans des régions où le coût de la vie est très élevé. La fonction publique fédérale a également besoin de certains employés hautement spécialisés. Actuellement, il n'existe au sein de la fonction publique fédérale aucune forme alternative de rémunération comme la rémunération en fonction des connaissances ou des compétences ou encore des indemnités pour les régions urbaines où le coût de la vie est très élevé. Les allocations pour les postes isolés et la directive sur le service extérieur sont toutefois des exceptions à cet énoncé.

Le Groupe de travail sur la rémunération et les avantages sociaux, dans le cadre de cette sous-rubrique, a examiné comment il serait possible de faire preuve de souplesse pour répondre aux situations uniques et difficiles de recrutement et de maintien des employés en raison

- du marché extrêmement concurrentiel pour des groupes particuliers,
- d'une rare combinaison de compétences, et
- des lieux de travail où le coût de la vie est très élevé (salaire et indemnité de vie chère).

Souvent, le problème ne provient pas du système lui-même; parfois, les gestionnaires ne sont pas conscients de la souplesse dont ils disposent, hésitent à s'en prévaloir car ils ont l'impression que de nombreux mécanismes ne conviennent pas à leur situation ou encore sont des applications trop rigides des outils existants.

Un changement d'attitude qui permettrait et qui encouragerait les gestionnaires à gérer les encouragerait à chercher des moyens de régler leurs propres problèmes. Il incombe aux gestionnaires d'utiliser tous les outils dont ils disposent et, en retour, d'assumer la responsabilité de leur jugement.

Actuellement, la fonction publique fédérale dispose d'un éventail de moyens pour effectuer du recrutement dans des circonstances particulières. Le Groupe de travail note à cet égard "Interchange Canada", "Business/Government Exchange" et "Indian Oil and Gaz Canada (IOGC)". Veuillez consulter l'annexe 8 pour de plus amples renseignements.

Dans l'esprit de Fonction publique 2000 visant à accorder une plus grande souplesse aux sous-chefs pour répondre stratégiquement aux besoins, aux valeurs et aux objectifs de leur organisation et du gouvernement et du public qu'ils desservent :

RECOMMANDATION XXX

Le Groupe de travail sur la rémunération et les avantages sociaux recommande que :

- **Les sous-chefs soient autorisés à établir des indemnités spéciales afin de combler les besoins particuliers en matière de recrutement, de maintien et de relogement; et**

- **Des indemnités spéciales, qu'elles soient fondées sur les connaissances ou les compétences ou conçues pour attirer les employés dans des régions urbaines où le coût de la vie est plus élevé soient établies en dehors du domaine de la négociation collective, mais en consultation avec les syndicats (tout comme les indemnités pour les postes isolés et la directive visant le service extérieur sont établies par le Conseil mixte national).**

RECOMMANDATION XXXI

Le Groupe de travail sur la rémunération et les avantages sociaux recommande que :

- **les sous-chefs se servent davantage des programmes d'affectation existants comme moyen de répondre aux situations uniques en matière de recrutement;**

- **les sous-chefs envisagent l'utilisation des communications électroniques pour permettre aux employés de travailler davantage à la maison afin de réduire leurs déplacements quotidiens; et**

- **le Conseil du Trésor augmente, pour une période bien précise, l'indemnité des postes visés par le régime de rémunération des affectations spéciales, pour les ministères ayant des bureaux dans des régions où le coût de la vie est extrêmement élevé.**

5.1.4 CRÉDITS DE CONGÉS DE MALADIE

Discussion

Certains employés ont abordé les membres du Groupe de travail avec des propositions visant à permettre aux employés "d'encaisser" leurs crédits de congés de maladie non utilisés. Le raisonnement qui sous-tend cette demande est apparemment d'encourager les employés à augmenter leurs présences en réduisant l'usage des congés de maladie. On sait que les employés en général abusent des congés de maladie immédiatement avant de prendre leur retraite. Cette assertion est surtout appuyée par des anecdotes, même si les statistiques révèlent effectivement qu'il existe des écarts importants au chapitre de l'utilisation des congés de maladie, selon les groupes professionnels.

Il existe clairement un chevauchement au chapitre des avantages sociaux visant à protéger le revenu lorsque l'on considère la couverture totale des congés de maladie, de l'assurance-chômage et de l'assurance invalidité, même si seuls les congés de maladie protègent le salaire à 100 %. À la surface, il est clair qu'il y a peu d'incitation pour un employé, outre la motivation interne, à maintenir ses crédits de congés de maladie au-delà du nombre nécessaire pour être admissible à d'autres avantages reliés à la protection du revenu. Néanmoins, de nombreux employés ayant de longs états de service ont en banque un nombre important de congés de maladie. On a souligné au Groupe de travail que des employés sont susceptibles d'avoir recours à leurs congés de maladie pour s'acquitter d'obligations familiales. Les recommandations qui figurent ailleurs dans le présent rapport et qui traitent des responsabilités familiales régleront ce problème.

On considère actuellement les congés de maladie comme une assurance à terme, c'est-à-dire que si vous n'en avez pas besoin, vous ne les utilisez pas. Le Groupe de travail a envisagé un certain nombre d'options aux dispositions actuelles des congés de maladie pour inciter les employés à en réduire l'usage. On y retrouvait l'encaissement de tous les crédits accumulés au moment de quitter la fonction publique, un encaissement annuel inversement proportionnel à l'usage, la conversion des crédits de congés de maladie non utilisés en service donnant droit à pension au moment de la retraite. Nous avons également envisagé de recommander une approche entièrement nouvelle à la protection du revenu pour cause de maladie qui établirait une distinction claire entre les exigences d'une protection à court et à long terme.

Le Groupe de travail est arrivé à la conclusion qu'aucune mesure d'encouragement ne s'impose. En outre, nous avons pu établir qu'aucune des options susmentionnées ne fournirait une incitation efficace qui serait équitable pour tous les employés et qui entraînerait une réduction de l'utilisation des congés de maladie de façon rentable, sans mettre en danger les niveaux de protection du revenu. Le Groupe de travail reconnaît qu'il incombe aux gestionnaires de contrôler l'utilisation des congés de maladie afin de minimiser les abus, tout en respectant les droits des employés d'avoir recours à cet avantage

selon leurs besoins. Le groupe de travail est d'avis que cette question doit être examinée plus à fond.

RECOMMANDATION XXXII

Que le Secrétariat du Conseil du Trésor effectue des études plus poussées pour déterminer si des mesures d'encouragement s'imposent et mette sur pied des projets pilotes, au besoin, visant à réduire l'utilisation des congés de maladie de façon rentable et équitable pour tous les employés, sans mettre en danger les niveaux de protection du revenu contre la maladie.

5.1.5 INDEMNITÉS DE FIN D'EMPLOI (EXTENSION ET DÉLÉGATION)

Discussion

Toute organisation d'importance, peu importe comment elle est gérée, doit accepter qu'un certain pourcentage de ses employés deviendront disfonctionnels. Ces situations peuvent avoir de nombreuses causes : une erreur de sélection, un changement graduel au chapitre des capacités et des intérêts des employés, des conflits entre l'employé, ses pairs et la direction. Occasionnellement, les indemnités de fin d'emploi sont un moyen approprié de faire face à la situation.

Le contrôle central de cette composante rend son application très difficile. Les sous-chefs doivent négocier (par l'entremise d'un agent supérieur du personnel) entre l'individu et les représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor. Ce contrôle, exercé par une tierce partie qui ne participe directement aux négociations, peut rendre le processus long, coûteux et difficile.

L'organisme central se préoccupe, on le comprend bien, de veiller à ce que les règlements puissent être justifiés. Toutefois, étant donné qu'il ne participe pas directement aux négociations, il ne comprend pas parfaitement les complexité de chaque

cas. Par conséquent, ces décisions au chapitre du contrôle des règlements visant les indemnités de cessation d'emploi peuvent parfois être artificielles.

Il faut encourager les gestionnaires à faire face aux situations de rendement médiocre, dès les premiers signes de travail insatisfaisant. Il faut leur donner une meilleure formation au chapitre des techniques nécessaires pour faire face à de telles situations, notamment les services d'orientation, la formation des employés ayant un rendement médiocre, la mise à pied ou la rétrogradation, ainsi que les transferts appropriés sur réaffectation.

Malgré ces approches, il est inévitable que les gestionnaires continueront à faire face au rendement médiocre de certains employés, qui ne pourra être résolu grâce à des services d'orientation, à une formation ou à une réaffectation. Dans ces cas, l'application judicieuse de règlements au chapitre des indemnités de cessation d'emploi constitue le moyen le plus efficace et le plus efficient de résoudre une situation difficile.

RECOMMANDATION XXXIII

Le Groupe de travail recommande que :

- **la politique actuelle sur les indemnités de cessation d'emploi soit élargie pour s'appliquer à tous les fonctionnaires;**

- **les modalités de la politique actuelle sur les indemnités de cessation d'emploi soient élargies pour inclure une catégorie spéciale de rémunération destinée spécifiquement à contrebalancer une partie ou la totalité de la pénalité au chapitre de la pension actuarielle qui pourrait toucher les employés visés;**

- l'autorité de négocier les règlements visant les indemnités de cessation d'emploi soit déléguée au sous-chef en conformité des lignes directrices établies et sous réserve des mécanismes d'imputabilité appropriés; et

- l'on recommande aux gestionnaires de traiter les cas de rendement médiocre en ayant recours aux évaluations de rendement, aux réaffectations et à la formation et de n'avoir recours aux indemnités de fin d'emploi que dans les situations où tous les autres moyens ont été explorés et se sont avérés inutiles.

5.1.6 TRAVAIL À TEMPS PARTIEL

Discussion

Le travail à temps partiel permet aux gestionnaires d'exécuter le travail lorsqu'ils le jugent nécessaire, ce qui contribue à réduire les coûts et permet aux employés d'équilibrer leur travail et leurs responsabilités familiales. Il peut également permettre à des employés à se retirer graduellement de la main-d'oeuvre active pour prendre leur retraite et peut permettre aux gestionnaires de profiter de l'expérience d'employés retraités pour des affectations à court terme ou des charges de travail excessives.

La politique du Conseil du Trésor sur le travail à temps partiel a été révisée et améliorée en 1989, suite à son évaluation en 1988. Voici les améliorations les plus notables qui ont été apportées à cette politique :

- une déclaration claire indiquant que le Conseil du Trésor encourage cette formule de travail et précisant que les besoins opérationnels sont les principaux critères utilisés par la direction pour

accepter ou refuser la demande d'un employé visant un travail à temps partiel;

- meilleure imputabilité pour les gestionnaire dans l'évaluation de la demande d'un employé visant un travail à temps partiel et l'exigence portant qu'un "mémoire d'éclaircissement" soit signé avec le nouvel employé à temps partiel. Ce document énonce les modalités de l'entente; et

- l'exigence pour les ministères de communiquer à leurs gestionnaires l'esprit de la politique de l'employeur.

La politique révisée est en place depuis un peu plus d'un an. Il est trop tôt pour effectuer une évaluation objective de son impact, mais les données statistiques et les contacts permanents que le Conseil du Trésor entretient avec les ministères laissent entendre qu'elle fonctionne raisonnablement bien. On a remarqué que certains sous-chefs appuient fortement et facilite le travail à temps partiel au sein de leurs organisations. En fait, le refus de toute demande d'un employé doit être cosignée par le sous-chef. Cette exigence visant la cosignature du sous-chef vise à faire en sorte que les gestionnaires des ministères examinent à fond les demandes de travail à temps partiel des employés.

L'étude réalisée en 1988 démontrait que près de 95 % des employés à temps partiel travaillent 15 heures ou plus par semaine et que toutes leurs conditions d'emploi négociables sont établies par l'entremise de la négociation collective. Toutefois, des employés qui travaillent moins de 30 heures par semaine n'accumulent pas de service donnant droit à pension. Cette question est débattue plus à fond dans la section portant sur le travail à temps partiel et la Loi sur la pension de la Fonction publique.

Les employés à temps partiel disent s'inquiéter de la piètre idée que les gestionnaires et les employés se font généralement du travail à temps partiel. Les gestionnaires et les employés ont en main des renseignements subjectifs sur le travail à temps partiel.

RECOMMANDATION XXXIV

Le Groupe de travail sur la rémunération et les avantages sociaux recommande que :

Le Secrétariat du Conseil du Trésor et le personnel des ministères lancent une campagne d'information à l'intention des gestionnaires et des employés visant à faciliter le travail à temps partiel.

RECOMMANDATION XXXV

Le Groupe de travail sur la rémunération et les avantages sociaux recommande que :

cette campagne d'information s'attache aux thèmes suivants :

- **les avantages du travail à temps partiel pour les gestionnaires en tant que moyen d'atteindre avec efficience leurs objectifs opérationnels et en matière de ressources humaines, par exemple une meilleure productivité, une meilleure qualité du travail, une plus grande souplesse sur le plan opérationnel et organisationnel (un meilleur équilibre des ressources nécessaires pour faire face aux périodes de pointe et aux périodes creuses, adapter les services en fonction des heures de travail, étendue et fréquence de la demande locale, etc.), amélioration du moral des employés, capacité de conserver des employés compétents et expérimentés qui auraient autrement quitté la fonction publique ou qui n'y auraient pas travaillé à plein temps de toute façon, utilisation réduite des congés de maladie et des congés pour**

responsabilités familiales, etc.

- les avantages du travail à temps partiel pour les employés, notamment la souplesse nécessaire pour viser des buts personnels (étude, activité sociale, etc.), qui engendrent l'amour-propre et la satisfaction au travail, faciliter les exigences de l'égalité des chances pour les femmes, fournir aux employés plus âgés le moyen d'effectuer plus graduellement la transition pour leur retraite définitive, permettre aux personnes handicapées de combler leurs besoins et leurs aspirations, fournir une formation en cours d'emploi aux étudiants pour les préparer à une carrière au sein de la fonction publique, leur enseigner les compétences nécessaires et financer leurs études, etc.

- les droits et les obligations des employés et de leurs gestionnaires lorsqu'ils signent une entente de travail à temps partiel.

RECOMMANDATION XXXVI

Le Groupe de travail recommande également que :

- les gestionnaires identifient, au sein du ministère, les possibilités de travail à temps partiel ou de partage d'un emploi, puis invitent les employés à s'en prévaloir,

- les ministères élaborent des plans de carrière pour les employés travaillant à temps

partiel, y compris des cours de formation et de perfectionnement, et

- **les agents de dotation soient encouragés à établir un inventaire des employés désireux de partager un emploi ou de travailler à temps partiel.**

5.2 AMÉLIORATIONS ET CHANGEMENTS LÉGISLATIFS

La Loi sur la pension de la Fonction publique (LPFP) assure à la majorité des employés de la fonction publique un excellent régime de pension, qui peut être considéré comme l'un des meilleurs au pays. À cet égard, il répond aux principes définis pour un régime moderne et stratégique de rémunération et d'avantages sociaux.

Néanmoins, des groupes et des employés de l'extérieur ont souligné un certain nombre de préoccupations. Le rapport du Groupe de travail sur les obstacles auxquels font face les femmes dans la fonction publique identifiait certaines des mêmes préoccupations. Un agent du Conseil du Trésor a effectué une présentation à l'intention des membres du Groupe de travail sur les changements possibles à la LPFP, qui a également soulevé certaines inquiétudes.

Des amendements possibles à la LPFP pourront améliorer les dispositions en matière de droits acquis et de transfert. Bon nombre des autres préoccupations ont trait à l'âge de la retraite, aux pénalités ou aux réductions actuarielles et au calcul du salaire moyen au titre des pensions. Le Groupe de travail reconnaît qu'il est possible d'en arriver à de meilleurs avantages dans ces domaines, mais comprend qu'un coût important s'y rattache. Pour que le régime de pension soit sain sur le plan actuariel et compte tenu de la qualité des prestations actuelles de pension, le Groupe de travail a choisi de ne formuler aucune recommandation visant l'amélioration des avantages.

Néanmoins, des préoccupations demeurent dans deux domaines : le travail à temps partiel et les périodes de congés sans solde.

5.2.1 LE TRAVAIL À TEMPS PARTIEL ET LA LPFP

Discussion

Comme nous le faisons remarquer à la section 5.1.6 portant sur le travail à temps partiel, le travail à temps partiel permet aux gestionnaires d'exécuter le travail lorsqu'il le juge nécessaire, ce qui contribue à réduire les coûts et permet aux employés d'équilibrer leur travail et leurs responsabilités familiales. Il peut également permettre à des employés à se retirer graduellement de la main-d'oeuvre active pour prendre leur retraite et peut permettre aux gestionnaires de profiter de l'expérience d'employés retraités pour des affectations à court terme ou des charges de travail excessives.

En dépit des avantages du travail à temps partiel, la LPFP agit souvent de façon à décourager le travail à temps partiel. Les employés qui travaillent moins de 30 heures par semaine ne peuvent cotiser au régime de pension, ni accumuler des années de service donnant droit à pension. Cela a un impact particulièrement néfaste sur les femmes, car la majorité des employés à temps partiel sont actuellement des femmes. Cette situation pourrait également avoir une incidence négative sur les employés désireux de préparer leur retraite, car ils pourraient cesser d'accumuler des années de service donnant droit à pension.

La réponse la plus évidente consisterait à inclure les employés à temps partiel comme cotisants en vertu de la LPFP. Toutefois, si les cotisations sont rendues obligatoires, comme elles le sont actuellement pour les employés travaillant plus de 30 heures par semaine, cela pourrait avoir une incidence négative sur les employés à la retraite qui retournent au travail à temps partiel ou pour de courtes affectations car, dans certaines circonstances, ils pourraient perdre leur pension.

Étant donné que les pensions sont établies en fonction du salaire moyen le plus élevé, les employés désireux de préparer leur retraite pourraient être touchés, car les périodes de travail à temps partiel pourraient entraîner l'établissement d'un salaire moyen inférieur pour déterminer les prestations de pension.

RECOMMANDATION XXXVII

Le Groupe de travail sur la rémunération et les avantages sociaux recommande que la Loi sur les pensions de la fonction publique (LPFP soit modifiée :

- **pour inclure à titre de cotisants les employés à temps partiel qui travaillent moins de 30 heures par semaine;**

- **pour permettre aux employés de préparer leur retraite en travaillant moins d'heures par semaine sans que cela affecte leurs prestations de pension futures; et**

- **pour permettre aux employés à la retraite de retourner au travail pour de courtes périodes sans perdre leurs prestations.**

5.2.2 LES CONGÉS SANS SOLDE ET LA LPFP

Discussions

Les employés qui reviennent d'une période de congé sans solde sont normalement tenus de rembourser la part de l'employé et de l'employeur des cotisations de pension pour une période équivalant à celle du congé sans solde. Outre leurs cotisations courantes, cela signifie qu'ils doivent payer jusqu'à trois parts de cotisations en même temps, représentant jusqu'à 22,5 % de leur salaire. Cela préoccupe particulièrement les employés qui prennent des congés pour prendre soin de leurs enfants, habituellement des femmes, pour équilibrer leurs responsabilités familiales et qui sont déjà en situation de désavantage sur le plan professionnel en raison de leur absence. Cette question touche également les employés qui prennent un congé sans solde pour accompagner leur conjoint dans une autre ville et pourrait affecter la réaffectation du conjoint au sein de la fonction publique.

Le Groupe de travail sur la rémunération et les avantages sociaux note que, même s'il existe actuellement une disposition pour étendre la période de remboursement, cette dernière exige de l'employé une déclaration de ses problèmes financiers. Cette disposition n'est pas actuellement bien connue et utilisée par les employés, n'est généralement pas encouragée par le système actuel de pension et est jugée humiliante pour l'employé.

RECOMMANDATION XXXVIII

Le Groupe de travail sur la rémunération et les avantages sociaux recommande que la Loi sur la pension de la Fonction publique (LPFP) soit modifiée pour permettre le remboursement sur une plus longue période de temps, comme celle prévue pour le service facultatif, au choix de l'employé.

RECOMMANDATION XXXIX

Le Groupe de travail sur la rémunération et les avantages sociaux recommande que les employés prennent un congé sans solde soient pleinement informés de leurs options avant de prendre leur congé.

6. LES DÉFIS

Les discussions des sept derniers mois et les nombreuses lettres que nous avons reçues des employés de la fonction publique du pays tout entier ont offert au Groupe de travail sur la rémunération et les avantages sociaux de nombreux défis et de nombreuses possibilités de repenser l'approche actuelle en matière de rémunération et d'avantages sociaux. Les sept prochains moins présenteront probablement autant de défis pour les groupes de travail et pour l'initiative Fonction publique 2000. Il reste encore beaucoup de travail et de consultation à faire avant de présenter des recommandations aux ministres, puis au Parlement pour effectuer la réforme législative nécessaire.

Le Groupe de travail sur la rémunération et les avantages sociaux envisage des défis dans six domaines particuliers.

6.1 RECOMMANDATIONS DES AUTRES GROUPES DE TRAVAIL

Les dix groupes de travail doivent formuler plus de 100 recommandations visant à moderniser la fonction publique du Canada. Le défi consistera à intégrer les grandes questions et les recommandations importantes dans un tout logique qui permettra à la fonction publique du Canada d'amorcer le 21e siècle du bon pied.

"L'approche stratégique de gestion des récompenses", et les trois composantes du régime des récompenses, soit

- la rémunération fondamentale,
- les avantages souples, et
- les primes et les récompenses

doit être fusionnée aux recommandations des autres groupes de travail, notamment la réduction proposée des paliers de la catégorie de la gestion, la réduction proposée du nombre des groupes professionnels et des classifications, l'introduction possible du principe des nominations à des niveaux plutôt qu'à des postes, et l'adoption d'un système de "budget d'exploitation".

6.2 COMMUNICATIONS ET CONSULTATIONS AVEC LES EMPLOYÉS

Même si 90 employés de la fonction publique ont participé directement aux délibérations des groupes de travail, de nombreux autres ont participé indirectement à des groupes divers, à des sondages téléphoniques et à des séances d'information ou à des ateliers dirigés sous les auspices des ministères, du forum sur la politique publique, de l'Association des cadres professionnels et d'autres entités.

Toutefois, il demeure que les recommandations du Groupe de travail, lorsqu'elles seront approuvées par les ministres, auront une incidence directe sur tous les employés de la fonction publique du Canada, et engendreront une fonction publique renouvelée par un esprit de professionnalisme, d'innovation, de rendement élevé et d'amélioration des services au public.

Le défi des prochains mois consistera donc à présenter et à discuter ouvertement avec tous les employés, qu'ils soient représentés ou non, aux paliers de la gestion ou de soutien, dans la région de la Capitale nationale, dans le Nord ou dans les postes étrangers,

- les objectifs de Fonction publique 2000,
- les recommandations des groupes de travail, et
- l'élaboration de stratégies de transition et de mise en oeuvre.

Étant donné que le résultat final de l'initiative Fonction publique 2000 représentera un changement fondamental au chapitre des plans de carrière et du milieu de travail, la participation et l'engagement de tous les employés s'avère nécessaire pour moderniser et simplifier les pratiques et les politiques actuelles.

Les gestionnaires de la fonction publique seront aux premières lignes du processus de modernisation. Ils doivent être prêts à aider les employés à comprendre le concept d'une fonction publique moderne, à y contribuer et à s'y adapter.

6.3 COMMUNICATIONS ET CONSULTATIONS AVEC LES SYNDICATS

Tout au long de ses délibérations, le Groupe de travail sur la rémunération et les avantages sociaux était conscient du rôle et des responsabilités des syndicats de la fonction publique. Le Groupe de travail a rencontré des représentants de dix syndicats en février, organisé des rencontres bilatérales avec l'Association professionnelle des agents du service extérieur et avec l'Institut professionnel de la

fonction publique; nous avons également reçu des lettres provenant de l'Alliance de la fonction publique du Canada, de la Fraternité internationale des électriciens et d'autres organisations.

Le Groupe de travail sur la rémunération et les avantages sociaux est parti du principe de base qu'il n'y aura aucune mise en oeuvre unilatérale par l'employeur du régime proposé des récompenses, en ce qui a trait aux employés représentés. En fait, le Groupe de travail a recommandé que la rémunération et les avantages sociaux, pour les employés représentés, continuent d'être établis par le biais de la négociation collective.

Le Groupe de travail est prêt à rencontrer de nouveau les syndicats intéressés pour présenter ses recommandations et les raisons qui les sous-tendent et pour en discuter avec eux.

6.4 CONSÉQUENCES AU CHAPITRE DES COÛTS

Le Groupe de travail est conscient des coûts reliés à ses recommandations et du désir exprimé de garder au neutre le coût d'ensemble de l'initiative Fonction publique 2000. Le Groupe de travail a organisé des consultations avec des représentants du Conference Board of Canada et avec d'autres organisations du secteur privé lorsqu'il est devenu évident que des régimes de rémunération et d'avantages sociaux sont déjà des outils importants de gestion stratégique dans bon nombre des organisations les plus progressistes et les plus prospères. Le Groupe de travail a également conclu que la sage application d'un régime de rémunération et d'avantages sociaux convenablement structuré aura un impact direct et positif sur l'efficience et l'efficacité des opérations. Compte tenu de l'importance de ses principales conclusions, le Groupe de travail a jugé essentiel de proposer un ensemble progressiste de recommandations qui permettra à la rémunération et aux avantages sociaux d'être appliqués efficacement en tant qu'outil de gestion stratégique.

Le Groupe de travail a réalisé qu'il n'était pas en mesure de concevoir un régime qui ne représenterait aucune augmentation des coûts, s'il se contentait d'essayer de jouer avec les dépenses actuellement engagées dans ce domaine. Il importe de noter que le secteur privé, dans certains cas, en est arrivé à la même conclusion lorsqu'il a tenté d'élaborer des régimes acceptables dans les limites des crédits existants. Néanmoins, le Groupe de travail a jugé bon d'aller de l'avant et, ce faisant, de reconnaître pleinement les avantages

globaux d'une approche révisée visant à augmenter l'efficience et l'efficacité des opérations.

Le Groupe de travail reconnaît qu'il existe deux sources possibles de financement pour contrebalancer l'augmentation des coûts. La première se veut le résultat d'économies prévues à partir de l'ensemble des recommandations des groupes de travail de Fonction publique 2000, et la deuxième, par l'absorption des coûts à même les budgets d'exploitation existants grâce à l'amélioration de l'efficience et de l'efficacité. L'utilisation de ces contrepoids serait donc nécessaire, par exemple, au chapitre du remplacement recommandé du régime de rémunération fondée sur le rendement par un nouveau programme de récompenses fondées sur le rendement ou par la mise en oeuvre du concept recommandé visant à offrir des avantages souples aux employés. Les contrepoids nécessaires seraient alors relativement modestes.

6.5 DÉFIS RELIÉS À LA MISE EN OEUVRE

La mise en oeuvre de "l'approche stratégique de gestion des récompenses" et l'administration corollaire de la rémunération, des avantages sociaux et des conditions d'emploi est l'un des services les plus essentiels et les plus fondamentaux au chapitre du personnel. À ce titre, l'équité, la constance, la souplesse, le caractère opportun et le professionnalisme de l'administration du régime sont la clé de la confiance des employés, non seulement dans le régime des récompenses proposé, mais également dans l'approche globale visant la gestion des ressources humaines d'une organisation. L'administration efficace du régime des récompenses peut contribuer à l'utilisation de ce régime à titre d'outil de gestion stratégique.

Le Groupe de travail s'est penché sur la question de l'administration et de la mise en oeuvre du régime des primes. L'annexe 9 renferme de plus amples renseignements à cet égard.

6.6 FUTURES ACTIVITÉS DU GROUPE DE TRAVAIL

L'initiative Fonction publique 2000 est une entreprise complexe qui comportent de nombreux défis, donc certains exigent des décisions difficiles. Elle reconnaît les changements fondamentaux qui sont intervenus dans la main-d'oeuvre active et dans le milieu de travail et accepte que des changements s'imposent également dans la fonction publique du Canada.

Les nouvelles situations exigent souvent de nouvelles approches. L'initiative Fonction publique 2000 propose une "nouvelle perspective" en matière de gestion des employés pour être en mesure de faire face aux importants défis d'une nouvelle décennie et d'un nouveau siècle. Le Groupe de travail sur la rémunération et les avantages sociaux a abordé cette tâche particulière dans cet esprit.

Maintenant que le Groupe de travail a achevé son examen et son rapport, il considère que ce rapport n'est que la première phase d'un processus permanent. Les membres conviennent unanimement que leur travail ne se terminera pas avec la présentation de leur rapport, mais plutôt avec la mise en oeuvre d'une approche "moderne" en matière de rémunération et d'avantages sociaux.

Pour ce faire, les membres du Groupe de travail sont prêts, au cours des prochains mois, à travailler en collaboration avec les organismes centraux et avec les experts pertinents pour concevoir un système moderne et, plus important encore, pour rencontrer les employés et les représentants des syndicats pour discuter de leurs conclusions et de leurs recommandations.

POUR DISCUSSION

FONCTION PUBLIQUE 2000 : RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL SUR LE SYTÈME DE CLASSIFICATION ET LA STRUCTURE DES GROUPES PROFESSIONNELS

Le 20 juillet 1990

SOMMAIRE DU RAPPORT

Le mandat du Groupe de travail sur le système de classification et la structure des groupes professionnels était de réexaminer l'organisation et l'administration de l'actuel système de classification, en fonction des valeurs et des objectifs présidant au renouvellement de la fonction publique.

Dans son rapport préliminaire du 31 janvier 1990, le Groupe de travail a conclu qu'il était nécessaire de réformer le système, d'une manière pratique et raisonnable, et de réduire de façon significative le nombre de groupes et de niveaux professionnels. Le Groupe de travail a remis en question l'utilité de certaines catégories professionnelles dans le système de classification. Il a conclu que le processus décisionnel en matière de classification, y compris les plans d'évaluation des postes et les descriptions de poste, devait àtre considérablement simplifié.

L'administration du système de classification est coûteuse et exige beaucoup de temps, sans compter qu'elle nécessite une quantité invraisemblable de données, de documents et d'informations pour la prise de décisions. En 1989-1990, on a dû prendre environ 202 446 mesures de classification pour environ 320 000 postes. Une analyse récente révèle que le niveau de mesures de classification se situe normalement autour de 40% à 50% du nombre total de postes dans la fonction publique. Les activités de classification entreprises par les ministères en raison des nombreuses réorganisations et révisions de postes, de màme que les politiques du Conseil du Trésor relatives aux révisions régulières, aux modifications à la norme de classification et aux mesures de classification des ministères produisent quelque 150 000 mesures de classification par année.

Dans la refonte du système de classification, de nouveaux objectifs doivent àtre fixés pour répondre aux exigences du milieu de travail des années 90.

L'objectif fondamental du nouveau système est de créer un milieu de travail axé sur le service au public, l'excellence de la gestion, ainsi que l'efficience, l'efficacité et l'équité de la gestion des programmes.

Le nouveau système doit àtre considérablement plus facile à gérer, moins lourd, facile à expliquer et facile à comprendre pour les spécialistes en ressources humaines, les gestionnaires, les employés et les syndicats.

Le nouveau système doit faciliter le redéploiement rapide des effectifs à l'intérieur comme à l'extérieur du gouvernement et s'adapter facilement au changement, qu'il soit technologique, social, économique ou structurel. Il doit enfin permettre le partage des responsabilités, de l'obligation de rendre compte et de l'autorité entre les niveaux, les bureaux régionaux et l'administration centrale d'une part, et entre le personnel et les groupes organiques d'autre part.

Le nouveau système doit favoriser l'avancement et l'enrichissement professionnels.

Il ne doit donner lieu à aucune discrimination systématique fondée sur le sexe.

Le nouveau système doit pouvoir suivre les tendances de la rémunération dans le secteur privé.

Le système doit mesurer la valeur relative des postes tout en tenant compte de la diversité des fonctions au sein de la fonction publique.

Le nouveau système doit favoriser une communication intense entre employés et surveillants et faciliter la prise de décision et le partage des responsabilités au niveau de travail.

Il doit se prêter à la délégation de pouvoirs aux gestionnaires de première ligne, dans un climat de confiance que devront entretenir les organismes centraux et les hauts fonctionnaires.

Ces valeurs et objectifs mèneront à l'établissement d'un système de classification susceptible d'attirer et de conserver des fonctionnaires de haut calibre, qui obtiendront une rémunération adéquate et dont la carrière suivra une progression logique. Le système sera donc beaucoup plus simple, administré largement par les gestionnaires et se prêtera à l'informatisation. Ces valeurs et objectifs inciteront à l'innovation dans l'organisation du travail, d'où une réduction du nombre de niveaux de gestion et un accroissement des pouvoirs et responsabilités délégués aux employés de première ligne.

Le Groupe de travail croit que la nouvelle structure doit réunir les groupes et les sous-groupes en des classes plus générales d'emplois apparentés, à l'échelle de la fonction publique ou d'un seul ministère. Par ailleurs, il faut éviter d'appliquer aveuglément cette notion d'emplois apparentés et reconnaître que certains groupes ont développé des éléments communs au cours des années, que d'autres exigent une accréditation professionnelle, tandis que d'autres encore sont très influencés par la rémunération accordée dans le secteur privé. La recherche d'un équilibre entre ces deux réalités aidera grandement à établir la parité salariale et la valeur comparative des postes. Une autre grande préoccupation du Groupe de travail était de créer, à l'intérieur des nouveaux groupes, des niveaux qui se démarquent nettement les uns des autres, où une réduction substantielle de leur nombre qui, conjuguée à celle du nombre de groupes et de sous-groupes, simplifiera grandement le système et le rendra plus transparent et plus souple.

On ne peut tirer un trait sur l'expérience des vingt dernières années, menée sous l'égide de la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique, qui a suscité la création d'unités de négociation conformes aux intérêts communs et aux besoins particuliers de certains groupes. Le Groupe de travail a cherché à répondre à ces besoins dans la mesure où cela n'entrait pas en contradiction avec ses objectifs, notamment en conservant certains groupes tels quels ou en prévoyant la constitution de sous-groupes qui pourraient former des unités de négociation distinctes en vertu du nouveau système de classification.

Le système devrait répondre aux exigences de la législation sur les droits de la personne qui a entériné le principe du salaire égal pour un travail d'égale valeur. En vertu de ce principe, les groupes professionnels à prédominance masculine et ceux à prédominance féminine dans un même établissement doivent bénificier d'un traitement égal si le travail est équivalent, bien que de nature différente. La rémunération devra donc se fonder largement sur la valeur relative des postes. Le Groupe de travail croit que ses recommandations visant la fusion des groupes et la réduction du nombre de niveaux aideront grandement à résoudre le problème lié à l'inégalité salariale, car le système de classification actuel ne laisse aucune place à la parité salariale. En raison du nombre de normes et de plans de classification, il est impossible de faire des comparaisons entre différents groupes, étape nécessaire au calcul de la parité salariale. Il faut pour cela un plan de classification commun.

La solution consiste donc à établir un nouveau plan de cotation qui tiendrait compte de la parité salariale et qui poserait la valeur relative des postes comme principe fondamental de rémunération dans la fonction publique.

Pour chacun des nouveaux groupes professionnels, quatre facteurs seront pris en considération dans le plan de cotation afin de respecter les exigences de la Loi sur les droits de la personne. Pour chaque facteur, l'échelle et les critères de cotation seront structurés de façon à mesurer les caractéristiques propres du groupe. Les échelles de cotation et leurs descriptions pourront alors varier d'un groupe à l'autre.

Le renouvellement de la fonction publique nous offre l'occasion de simplifier et d'améliorer les systèmes de gestion du personnel en les adaptant à la gestion des ressources humaines des années 90. La réduction du nombre de groupes et de niveaux rendra la gestion plus efficace et plus efficiente, au bénéfice des gestionnaires et des employés, commandera une redéfinition des tâches, reconnaîtra la polyvalence, favorisera l'avancement professionnel, motivera l'effectif en accordant plus de responsabilités et de pouvoirs aux employés de première ligne, et intensifiera les communications entre les gestionnaires et les employés de première ligne. Nous canaliserons nos énergies vers le travail utile plutôt que de finasser avec le système.

RECOMMANDATIONS

Le Groupe de travail recommande les mesures suivantes:

1. Abolir les 6 catégories professionnelles existantes.
2. Créer 23 groupes professionnels et 8 sous-groupes professionnels en fusionnant les 72 groupes et 106 sous-groupes actuels comme suit:

NOUVEAUX GROUPES PROPOSÉS

NOUVEAU GROUPE	SOUS-GROUPES	NOMBRE DE NIVEAUX	GROUPES ACTUELS
DIRECTION		3	Gestion supérieure Groupe de la direction
ADMINISTRATION		6	Services administratifs Gestion des finances Gestion du personnel Services d'information Administration des programmes Organisation et méthodes Achat et approvisionnement Programmes de bien-être social Commis aux écritures et aux règlements Secrétariat, sténographie et dactylographie Communications Traitement mécanique des données Mécanographie Soutien des sciences sociales Bibliothéconomie

OPÉRATIONNEL	Pompiers	7	Pompiers
	Gens de métier		Manoeuvres et hommes de métier
	Opérationnels		Services divers
	Gardiens de phare		Services hospitaliers
	Réparation de navires		Chauffage et force motrice
	Equipages de navires		Gardiens de phare
			Réparation de navires
			Équipages de navires
TECHNIQUE		5	Dessins et illustrations
			Soutien technologique et scientifique
			Techniciens divers
			Photographie
			Inspection technique
			Inspection des produits primaires
			Radiotélégraphie
SERVICES CORRECTIONNELS		2	Aucun changement
INFORMATIQUE		5	Aucun changement
SCIENCES		5	Sciences physiques
			Chimie
			Sciences biologiques
			Sciences forestières
			Météorologie
			Réglementation scientifique
			Agriculture
VÉRIFICATION		5	Aucun changement
SCIENCES SOCIALES		5	Économie, sociologie et statistique
			Mathématiques
			Actuariat
			Soutien des sciences sociales
OFFICIERS DE NAVIRE		5	Officiers de navire

ARCHITECTURE ET GÉNIE		5	Architecture et urbanisme Génie et arpentage
RECHERCHE		5	Recherche scientifique Service scientifique de la Défense Recherche historique
ÉLECTRONIQUE		5	Aucun changement
SÉCURITÉ AÉRIENNE		5	Contrôle de la circulation aérienne Radiotélégraphie
SERVICES DE SANTÉ	Art dentaire Médecine	5	Sciences domestiques Sciences infirmières Pharmacie Ergothérapie et physiothérapie Psychologie Art dentaire Médecine Service social
ENSEIGNEMENT		5	Enseignement Enseignement universitaire Soutien de l'enseignement
COMMERCE		4	Aucun changement
SERVICE EXTÉRIEUR		4	Groupe FS plus postes SM et EX non gestionnaires aux Affaires extérieures
TRADUCTION		5	Aucun changement
SERVICES D'IMPRIMERIE			Aucun changement
DROIT		3	Aucun changement
MÉDECINE VÉTÉRINAIRE		5	Aucun changement
NAVIGATION AÉRIENNE		5	Aucun changement

3. a) Un plan de cotation commun s'appliquera à tous les groupes professionnels, sauf aux groupes de la direction, de la recherche, du droit, du service extérieur et des services d'imprimerie. Le plan sera fondé sur les principes d'équité salariale prévus dans la Loi canadienne sur les droits de la personne.

   b) Le plan de cotation comprend 4 facteurs.

   c) Toutes les descriptions de poste devront être présentées sur 3 pages.

   d) Le plan de cotation sera informatisé dans la mesure du possible.

4. La Loi sur les relations de travail dans la fonction publique (LRTFP) sera modifiée de façon que la détermination d'une "unité de négociation" corresponde à la définition d'un groupe ou sous-groupe professionnel.

5. La LRTFP continuera d'exclure les gestionnaires de la négociation collective.

6. La transposition à la nouvelle structure se fera selon les principes suivants:

   a) tous les employés dont la rémunération actuelle est supérieure au niveau maximal de la nouvelle échelle de traitement bénificieront d'une protection salariale;

   b) les employés qui n'auront pas atteint le maximum de leur ancienne échelle de traitement conserveront cette échelle jusqu'à ce qu'ils aient atteint le maximum prévu;

   c) les employés qui auront atteint le maximum de leur échelle seront placés dans une nouvelle échelle où leur traitement sera égal à leur traitement actuel (le maximum de l'ancienne échelle) ou se situera au plus proche échelon supérieur dans la nouvelle échelle.

TABLE DES MATIERES

	PAGE
Sommaire du rapport	
Introduction	1
Nécessité de la réforme	1-3
Principes directeurs	3-5
Paramètres de l'élaboration de la nouvelle structure	6-9
Nouvelle structure des groupes professionnels	10-16
Systèmes d'évaluation des emplois	16-17
Modifications nécessaires à la mise en oeuvre de la nouvelle structure	17
Modifications des lois	17-18
Modifications du système de dotation	18
Relations de travail	18-19
Rémunération	19
Transition à la nouvelle structure	20
Conséquences des recommandations	20-22
Conclusion	22
Recommandations	23-26
Annexes	

POUR DISCUSSION

Le 20 juillet 1990

RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL SUR LE SYSTEME DE CLASSIFICATION ET LA STRUCTURE DES GROUPES PROFESSIONNELS

INTRODUCTION

Le mandat du Groupe de travail sur le système de classification et la structure des groupes professionnels était de réexaminer l'organisation et l'administration de l'actuel système de classification, en fonction des valeurs et des objectifs présidant au renouvellement de la fonction publique.

Dans sa recherche, le Groupe de travail a consulté le rapport du comité des sous-ministres sur les questions de classification; il a étudié les plans et principes de classification, les regroupements professionnels et les structures en vigueur; il a examiné l'organisation du travail et des niveaux, la grille de rémunération et les taux limites, ainsi que les propositions du Conseil du Trésor et des autres organismes visant à simplifier les processus et les structures actuels de classification; et il a envisagé les conséquences d'éventuels changements du système de classification pour les syndicats et les unités de négociation. Le Groupe de travail s'est aussi penché sur les effets de l'actuel système sur le mode de rémunération, la dotation, l'avancement professionnel et la gestion des ressources humaines en général, y compris la culture et les habitudes acquises dans la gestion de l'organisation. Il a tenu un atelier auquel ont participé des gestionnaires organiques et des bureaux régionaux, et les membres du Groupe ont participé à des ateliers de discussion des propositions. Il a reçu de nombreuses suggestions de la part des syndicats, de la direction régionale et des services du personnel. Enfin, il a tenu des réunions avec des spécialistes de la classification.

NÉCESSITÉ DE LA RÉFORME

Dans son rapport préliminaire du 31 janvier 1990, le Groupe de travail a conclu qu'il était nécessaire de réformer le système, d'une manière pratique et raisonnable, et de réduire de façon significative le nombre de groupes et de niveaux professionnels. Le Groupe de travail a remis en question l'utilité de certaines catégories professionnelles dans le système de classification. Il a conclu que le processus décisionnel en matière de classification, y compris les plans d'évaluation des postes et les descriptions de poste, devait être considérablement simplifié.

Il est indiscutable que la nature du travail effectué au sein de la fonction publique est en pleine transformation. Dans bien des cas, les différences qui existaient entre les postes lorsque l'actuel système a été élaboré se sont estompées. Il y a moins de différences perceptibles dans les valeurs professionnelles aujourd'hui. Les progrès de la science et de l'informatique, la nécessité pour l'organisation de se doter de nombreux postes polyvalents, l'augmentation du nombre de diplômés universitaires sur le marché du travail et les possibilités limitées d'avancement professionnel ont contribué à supprimer ou du moins à atténuer ces différences et commandent des changements en profondeur.

Le système actuel est très lourd: il compte 6 catégories, 72 groupes et 106 sous-groupes professionnels. Face à un système aussi complexe, les gestionnaires et les employés ne comprennent pas, et donc n'acceptent pas les écarts salariaux propres aux différents groupes, sous-groupes et catégories. À l'heure actuelle, il faut créer des distinctions artificielles entre les postes ou les organisations pour donner aux gestionnaires la souplesse nécessaire au redéploiement de leurs effectifs. Cela est une grande source de frustration pour les gestionnaires, les administrateurs du personnel et les employés. L'administration du système de classification est coûteuse et exige beaucoup de temps, sans compter qu'elle nécessite une quantité invraisemblable de données, de documents et d'informations pour la prise de décisions. En 1989-1990, on a dû prendre environ 202 446 mesures de classification pour environ 320 000 postes. Une analyse récente révèle que le niveau de mesures de classification se situe normalement autour de 40% à 50% du nombre total de postes dans la fonction publique. Les activités de classification entreprises par les ministères en raison des nombreuses réorganisations et révisions de postes, de même que les politiques du Conseil du Trésor relatives aux révisions régulières, aux modifications à la norme de classification et aux mesures de classification des ministères produisent quelque 150 000 mesures de classification par année. En 1988, plus de 1 500 mesures de classification, soit un nombre égal au tiers du nombre total de postes, ont été prises dans la catégorie de gestion. En 1989, le quart de toutes les promotions dans la fonction publique résultaient de reclassifications.

En outre, le système actuel est inéquitable sur le plan salarial, du fait de l'orientation masculine ou féminine des groupes. Un récent rapport intitulé **Au-delà des apparences** considère que l'actuel système de classification stéréotype certains postes comme étant "féminins", et recommande une refonte du système.

Il est évident que plus un système de classification est complexe, plus il exige un grand nombre de mesures de dotation, en particulier dans le cas de mutations, de promotions et de reclassifications. En 1989, environ 100 000 mesures de dotation ont été prises dans la fonction publique, que ce soit pour du recrutement, des promotions, des mutations latérales,

l'embauchage pour une durée déterminée ou le renouvellement de contrats. Ce nombre correspond à près de 47% du nombre total de fonctionnaires (214 000). En d'autres mots, près d'un employé sur deux a fait l'objet d'une mesure de dotation ou de changement de groupe ou de niveau professionnel l'an dernier.

C'est donc dire que le système de classification actuel:

- est trop complexe
- est trop coûteux et exige un personnel nombreux pour le faire fonctionner
- présente trop de risques de manipulation
- est l'objet de trop d'exigences contradictoires
- pose trop d'obstacles à l'avancement professionnel
- s'adapte mal à l'évolution de la technologie et du mode de travail
- n'est pas équitable sur le plan salarial
- donne lieu à des réorganisations de trop grande ampleur et exige une infinité de mesures de reclassification en vue de la rémunération ou de la promotion d'employés

PRINCIPES DIRECTEURS

Tout au long de son examen, le Groupe de travail s'est inspiré des objectifs et des valeurs de Fonction publique 2000. Plus particulièrement, il a voulu jeter les bases d'une fonction publique:

- qui soit un organisme professionnel, compétent, impartial ayant pour mandat de servir le public;

- qui reconnaît l'importance du facteur humain dans la réalisation de ses objectifs et qui fait en sorte que ses employés se sentent valorisés;

- qui délègue autant de pouvoir que possible aux employés etaux gestionnaires de première ligne;

- qui, tout en maintenant une unité d'ensemble, laisse place àla diversité, reflet des différentes fonctions qui y sontexécutées.

Dans la refonte du système de classification, de nouveaux objectifs doivent être fixés pour répondre aux exigences du milieu de travail des années 90. Pour le Groupe de travail, ces objectifs sont les suivants:

1. **Milieu de travail favorisant la productivité**

L'objectif fondamental du nouveau système est de créer un milieu de travail axé sur le service au public, l'excellence de la gestion, ainsi que l'efficience, l'efficacité et l'équité de la gestion des programmes. Ce système doit représenter davantage qu'un simple moyen de récompenser, de promouvoir et de rémunérer des employés. Il faudra d'ailleurs changer les attitudes des gestionnaires à l'égard des structures de classification. Le nouveau système ne doit pas entraver le travail des gestionnaires. Il ne doit pas coûter cher à administrer et doit se prêter à l'informatisation.

2. **Simplicité et transparence**

Le nouveau système doit être considérablement plus facile à gérer, moins lourd, facile à expliquer et facile à comprendre pour les spécialistes en ressources humaines, les gestionnaires, les employés et les syndicats. Il doit amener une réduction substantielle du nombre de groupes, de sous-groupes et de niveaux professionnels et s'en tenir aux véritables différences dans l'exécution du travail.

3. **Souplesse**

Le nouveau système doit faciliter le redéploiement rapide des effectifs à l'intérieur comme à l'extérieur du gouvernement et s'adapter facilement au changement, qu'il soit technologique, social, économique ou structurel. Il doit également être suffisamment souple pour permettre de résoudre des situations exceptionnelles sans établir de précédent dangereux. Il doit enfin permettre le partage des responsabilités, de l'obligation de rendre compte et de l'autorité entre les niveaux, les bureaux régionaux et l'administration centrale d'une part, et entre le personnel et les groupes organiques d'autre part.

4. **Stimuler l'avancement professionnel**

Le nouveau système doit tenir compte des attitudes dominantes et des facteurs qui jouent un rôle dans le travail et la carrière des employés: le plafonnement, la carrière des deux conjoints d'un ménage, la mobilité, le désir d'apprentissage, etc. Afin d'attirer et de conserver ces employés, les structures de classification doivent favoriser l'avancement et l'enrichissement professionnels.

5. **Parité salariale**

Le nouveau système doit être équitable et remédier à la sous-rémunération des métiers principalement occupés par des femmes qui sont d'égale valeur aux métiers à prédominance masculine. Il ne doit donner lieu à aucune discrimination systématique fondée sur le sexe.

6. **Facteurs externes**

Le nouveau système doit pouvoir suivre les tendances de la rémunération dans le secteur privé.

7. **Facteurs internes**

Le système doit mesurer la valeur relative des postes tout en tenant compte de la diversité des fonctions au sein de la fonction publique.

8. **Élargissement du champ d'action grâce à une réduction du nombre de niveaux**

Le nouveau système doit favoriser une communication intense entre employés et surveillants et faciliter la prise de décision et le partage des responsabilités au niveau de travail.

9. **Engagement de la gestion**

Les gestionnaires doivent comprendre et promouvoir le système et s'y sentir à l'aise. Le système ne doit pas être conçu à l'intention des seuls spécialistes de la gestion du personnel, et il doit se prêter à la délégation de pouvoirs aux gestionnaires de première ligne, dans un climat de confiance que devront entretenir les organismes centraux et les hauts fonctionnaires.

Ces valeurs et objectifs mèneront à l'établissement d'un système de classification susceptible d'attirer et de conserver des fonctionnaires de haut calibre, qui obtiendront une rémunération adéquate et dont la carrière suivra une progression logique. Le système sera donc beaucoup plus simple, administré largement par les gestionnaires et se prêtera à l'informatisation. Ces valeurs et objectifs inciteront à l'innovation dans l'organisation du travail, d'où une réduction du nombre de niveaux de gestion et un accroissement des pouvoirs et responsabilités délégués aux employés de première ligne.

PARAMETRES DE L'ÉLABORATION DE LA NOUVELLE STRUCTURE

Le Groupe de travail croit que la nouvelle structure doit réunir les groupes et les sous-groupes en des classes plus générales d'emplois apparentés, à l'échelle de la fonction publique ou d'un seul ministère. Par ailleurs, il faut éviter d'appliquer aveuglément cette notion d'emplois apparentés et reconnaître que certains groupes ont développé des éléments communs au cours des années, que d'autres exigent une accréditation professionnelle, tandis que d'autres encore sont très influencés par la rémunération accordée dans le secteur privé. La recherche d'un équilibre entre ces deux réalités aidera grandement à établir la parité salariale et la valeur comparative des postes. Une autre grande préoccupation du Groupe de travail était de créer, à l'intérieur des nouveaux groupes, des niveaux qui se démarquent nettement les uns des autres, d'où une réduction substantielle de leur nombre qui, conjuguée à celle du nombre de groupes et de sous-groupes, simplifiera grandement le système et le rendra plus transparent et plus souple.

Le nouveau système conférera à la direction le pouvoir de déployer des effectifs à un même niveau de classification pour répondre aux exigences opérationnelles et à des fins de perfectionnement. Cela contribuera dans une large mesure a assouplir l'organisation du travail et encouragera l'enrichissement et l'avancement professionnel. Le comité mixte de consultation (CMC) partage cet avis. Dans son rapport du 7 mars 1990, le sous-comité du CMC sur la mobilité professionnelle conclut que la réduction du nombre de groupes professionnels couplée à la nomination au niveau à l'intérieur d'une échelle de traitement très étendue, facilite la mutation d'employés à d'autres postes de la même plage de traitement tout en évitant le processus d'appel. Une telle rotation permet aux employés d'acquérir une expérience diversifiée en occupant des postes qui exigent des aptitudes différentes. En outre, la réduction du nombre de niveaux rendra possible l'instauration de la rémunération au rendement comme moyen de favoriser la productivité, au lieu de la reclassification, moyen privilégié dans le système actuel.

Le dernier paramètre est celui qui présentait le plus de difficultés. Étant donné que le système de classification détermine la structure des unités de négociation menant à l'accréditation des agents de négociation, le Groupe de travail souhaitait que ses propositions respectent autant que possible les affiliations syndicales. On ne peut tirer un trait sur l'expérience des vingt dernières années, menée sous l'égide de la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique, qui a suscité la création d'unités de négociation conformes aux intérêts communs et aux besoins particuliers de certains groupes. Le Groupe de travail a cherché à répondre à ces besoins dans la mesure où cela n'entrait pas en contradiction avec ses objectifs (voir aux pages 4 et 5), notamment en conservant certains groupes tels quels ou en prévoyant la constitution de

sous-groupes qui pourraient former des unités de négociation distinctes en vertu du nouveau système de classification.

La refonte que propose le Groupe fera disparaître les catégories professionnelles. Nous partons du principe que l'avancement professionnel doit suivre une progression logique et nous constatons qu'il y a des recoupements dans le travail des catégories du Soutien administratif et de l'Administration et du service extérieur en particulier. En fait, la principale recommandation du Groupe est de créer un groupe de l'Administration qui comprendra la plupart des groupes et sous-groupes de ces deux catégories. L'établissement de cette super-catégorie répondra en grande partie aux doléances du Groupe de travail sur les obstacles rencontrés par les femmes dans la fonction publique.

La mise en oeuvre de ces principes donnera les résultats suivants:

a) **L'intégration des groupes dans des classes plus générales d'emplois apparentés à l'échelle interministérielle et le maintien, dans certains cas, de groupes propres à un ministère.**

Le maintien ou la fusion des groupes actuels se fonde sur la nature générale du travail exécuté et sur la communauté d'intérêts entre les groupes professionnels. Cette dernière englobe des facteurs comme la similarité des tâches, la durée du travail, les conditions d'emploi, les qualités professionnelles et techniques requises, la formation exigée, les régimes de rémunération et d'évaluation, les avantages sociaux, l'interdépendance des fonctions, les possibilités d'avancement ainsi que le mouvement normal au sein d'un même groupe, par opposition aux mutations latérales à d'autres groupes. Les nouvelles classes générales compteront des gestionnaires et des non-gestionnaires, mais la négociation des conventions collectives exclurait les gestionnaires, en vertu de la LRTFP.

Ces nouvelles classes générales donneront aux gestionnaires une plus grande marge de manoeuvre dans la gestion des ressources humaines. Il ne sera plus nécessaire de créer des différences arbitraires afin de rééquilibrer les allocations d'années-personnes entre les groupes d'une même catégorie dans le seul but de redéployer du personnel. Les gestionnaires pourront porter toute leur attention à l'objet du travail, par exemple de fournir une certaine forme d'expertise. Les connaissances et les aptitudes requises pour un poste particulier tiendront lieu de critères de sélection.

C'est donc dire que les fonctions requises pour la gestion interne d'un organisme, c'est-à-dire l'administration, le personnel, les finances et le soutien, seront réunies avec d'autres fonctions qui consistent à exécuter les programmes ou les activités de la fonction publique fédérale. Il n'y aura plus de barrières artificielles entre les employés qui fournissent un service ou administrent un règlement et ceux qui assurent un soutien opérationnel, technique aux employés de première ligne. Le groupe a procédé de la même façon pour les professions et les métiers opérationnels, techniques, scientifiques et les emplois dans le domaine de la santé.

La notion de classes générales d'emplois apparentés s'applique à l'échelle de la fonction publique, ce qui n'empêche pas l'existence de certains groupes propres à un ministère. En revanche, certains ministères pourront faire valoir que tous leurs postes devraient être regroupés dans une même classification, même s'ils appartiennent à différentes classes d'emplois apparentés. Par exemple, les Services correctionnels du Canada pourraient décider que tous les postes dans les institutions qui s'occupent des détenus devraient recevoir la même classification, même s'ils appartiennent à différentes classes d'emplois (gardes, gens de métier, administration de programme). Le même raisonnement s'applique à Revenu Canada, Impôt, qui souhaite fondre dans une même catégorie d'impôt les avocats, les comptables et les administrateurs de programmes. Le Groupe de travail est conscient de la légitimité de tels projets, mais doit les rejeter afin de maintenir la cohésion de la fonction publique. Si l'on procédait de la manière décrite, chaque ministère serait susceptible de se doter de son propre plan de classification, une situation répandue avant 1965 et qui avait été justement rejetée au profit du système actuel. Les aspirations légitimes de ces ministères pourraient être satisfaites en leur accordant un statut d'employeur particulier qui leur permettrait d'établir un plan de classification pour leur seul organisme.

b) **Le maintien de groupes particuliers si l'accréditation professionnelle obligatoire et la comparaison avec le secteur privé le justifient.**

Le Groupe de travail reconnaît que les membres de certains groupes particuliers, comme les avocats, les vérificateurs et les vétérinaires, doivent être détenteurs d'une accréditation professionnelle pour pratiquer et qu'ils travaillent parallèlement à un marché privé très circonscrit dont la fonction publique doit surveiller l'évolution de près si elle souhaite attirer et conserver des professionnels de calibre. Le Groupe de travail croit qu'il y a lieu de conserver ces groupes comme des entités distinctes dans le but de se doter d'un effectif professionnel et qui entend faire carrière à la fonction publique.

c) **Des niveaux de classification correspondant à des genres de travail qui se démarquent nettement les uns des autres.**

Ce n'est pas le cas dans le système actuel. Les différences entre les niveaux d'un même groupe professionnel sont généralement si ténues que les gestionnaires se sentent obligés de modifier leur organisation afin de rétribuer et de promouvoir les employés méritants. En outre, dans la plupart des groupes professionnels, et en particulier ceux qui s'occupent des tâches administratives, ces différences ne sont pas assez marquées pour justifier les écarts de traitement. Les fonctions rattachées à ces postes sont devenues floues dans le seul but de répondre aux exigences des plans de classification en vigueur. Un système simplifié sera plus facile à comprendre et à maîtriser.

d) **Pour la fonction publique d'aujourd'hui et pour celle de l'avenir, le déploiement facile et rapide des effectifs afin de répondre à des priorités qui changent constamment.**

Les changements proposés permettraient de réduire les formalités administratives imposées aux spécialistes de la classification et de la dotation, puisque la paperasserie à remplir ne serait plus requise que pour des postes clairement distincts les uns des autres. Les documents de nomination ne serviraient qu'aux nominations initiales et aux promotions. Les mutations d'un emploi à un autre se limiteraient à une opération comptable.

e) **Des échelles de traitement étendues pour chaque niveau de classification afin de faciliter le versement de primes au rendement.**

Le Groupe de travail croit que, si l'on veut responsabiliser pleinement les gestionnaires, il faut aussi les rendre responsables de la rémunération. Des échelles de traitement plus étendues faciliteraient l'établissement de régimes de primes au rendement, ce qui permettrait aux gestionnaires de récompenser les employés productifs. Cette disposition donnera aux gestionnaires une meilleure prise sur le système de classification et de rémunération.

f) **La concordance la plus étroite possible entre les groupes et les affiliations syndicales.**
Le Groupe de travail croit que, afin de maintenir une certaine stabilité dans la refonte du système de classification, et afin de reconnaître que certains groupes professionnels représentent véritablement des occupations spécifiques, il y a lieu de conserver la structure de négociation existante dans la mesure du possible et sans porter atteinte au principe des classes d'emplois apparentés et des regroupements naturels de fonctions.

LA NOUVELLE STRUCTURE DES GROUPES PROFESSIONNELS

GROUPE DE LA DIRECTION

Le nouveau groupe de la DIRECTION combinera les groupes de la direction et de la gestion supérieure dans la catégorie de gestion. Le groupe de la DIRECTION comprendra les hauts fonctionnaires chargés de l'élaboration des politiques et de la prestation de conseils ainsi que ceux qui exercent des fonctions de gestion. Le Groupe de travail recommande que le plan soumis par la firme Hay soit retenu comme plan d'évaluation des postes, sous réserve des équivalences à établir au niveau des postes professionnels supérieurs. Les gestionnaires de la fonction publique sont d'avis que, si l'on se réfère au niveau de classification actuel, certains postes sont sous-évalués par rapport à d'autres. On désigne plus précisément les postes des régions comparés à ceux de l'administration centrale et des organismes centraux; les postes de gestion opérationnelle comparés à ceux touchant les politiques et la prestation de conseils; les postes des ministères à vocation sociale comparés aux postes des ministères à vocation économique ou de gestion des activités. Le Groupe de travail appuie donc sans réserve l'étude entreprise par le Conseil du Trésor qui consiste à analyser ces postes pour vérifier si les inégalités perçues sont fondées. Le Groupe de travail propose une structure à trois niveaux pour remplacer la structure actuelle à six niveaux. La nouvelle structure regrouperait les SM avec les EX-1, les EX-2 avec les EX-3, et les EX-4 avec les EX-5. Elle ne distingue pas plus de trois niveaux de responsabilité nettement démarqués dans ce type de postes. Le Groupe de travail sur la catégorie de gestion s'est penché sur la question et approuve cette recommandation.

GROUPE DE L'ADMINISTRATION

Ce nouveau groupe professionnel comprendra des postes et activités de réglementation visant à a) offrir des services au public dans le cadre de divers programmes de l'administration fédérale et b) à assurer la gestion interne de la fonction publique, y compris les activités de soutien et de gestion de bureau, les communications, le traitement des données et la gestion de l'information. Ce nouveau groupe réunit les groupes suivants: Services administratifs; Gestion des finances; Gestion du personnel; Services d'information; Administration des programmes; Organisation et méthodes; Achat et approvisionnement; Programmes de bien-être social; Commis aux écritures et aux règlements; Secrétariat, sténographie et dactylographie; Communications; Traitement mécanique des données; Mécanographie; Soutien des sciences sociales et Bibliothéconomie. Le Groupe de travail croit qu'il n'y a pas plus de cinq ou six niveaux de travail nettement démarqués dans ce groupe. Il propose donc une structure à six niveaux, qui facilitera la transposition.

Si l'on réunit la structure à six niveau du groupe de l'administration à la structure à trois niveaux du groupe de la direction, on constate qu'il y aura une hiérarchie de neuf niveaux à partir du poste de bureau le moins élevé jusqu'à celui de sous-ministre adjoint. Cette réduction du nombre de niveaux permettra la délégation des pouvoirs et des responsabilités de décision au plus bas niveau possible. La gestion ministérielle pourra ainsi simplifier son processus décisionnel et accordera aux employés de première ligne une plus grande latitude pour ce qui est des décisions et des interventions. Cela permettra en outre de supprimer la distinction artificielle qui est présentement établie entre les «agents» et les «commis».

On a proposé que les fonctions de réglementation ou d'exécution (par exemple les agents des douanes et des enquêtes, les agents des pêches) forment un groupe distinct. Le Groupe de travail estime que les arguments à l'appui de cette position ne sont pas assez forts pour justifier leur exclusion du groupe de l'administration.

GROUPE OPÉRATIONNEL

Ce nouveau groupe rassemblerait les groupes suivants: Pompiers; Manoeuvres et personnes de métier; Services divers; Services hospitaliers; Chauffage et force motrice; Gardiens de phare; Équipages de navires et Réparation de navires. Ce nouveau groupe se subdiviserait en six sous-groupes: 1. un sous-groupe opérationnel, comportant une structure à sept niveaux, qui comprendrait les emplois qui ne correspondent pas à des métiers précis; 2. un sous-groupe des gens de métiers, qui regrouperait tous les métiers identifiables par titre de postes et les traiterait selon une classification séparée; 3. un sous-groupe des pompiers qui conserverait la même structure; 4. un sous-groupe des gardiens de phare qui conserverait la même structure; 5. un sous-groupe des équipages de navires qui conserverait la même structure; et 6. un sous-groupe de la réparation de navires qui conserverait la même structure. Une telle réorganisation procurerait une grande marge de manoeuvre dans la détermination de la rémunération de ce groupe.

GROUPE TECHNIQUE

Ce nouveau groupe rassemble les groupes: Dessin et illustration; Soutien technologique et scientifique; Techniciens divers; Photographie; Inspection technique; Inspection des produits primaires ainsi que les Opérateurs radiomaritimes postés à terre. La nature du milieu de travail, les conditions de travail et les dispositions de la convention collective, dont les avantages sociaux, témoignent d'une communauté d'intérêts entre les membres de ces groupes. Tous ces groupes professionnels exécutent grosso modo des tâches d'analyse, d'expérimentation et d'enquête en sciences naturelles et physiques; de préparation, d'inspection et de mesure de

matières et de substances biologiques, chimiques et physiques; de conception, de construction, d'inspection et de fonctionnement d'équipements, de systèmes et de processus complexes. Les connaissances et les aptitudes sont en général acquises au terme d'études secondaires complétées d'une formation spécialisée. Le Groupe de travail recommande d'envisager une structure à cinq niveaux pour ce groupe.

GROUPE DES SERVICES CORRECTIONNELS

Le Groupe de travail croit que, en raison de la nature particulière des emplois et du travail propres aux institutions correctionnelles au Canada, le Service correctionnel pourrait bénéficier du statut d'employeur distinct, ce qui lui permettrait de regrouper les métiers, professions et fonctions qu'on trouve dans ces institutions dans un seul groupe de classification. Les groupes actuels ont une communauté d'intérêts, des conditions de travail assez semblables, notamment au plan de la durée de l'emploi et des avantages sociaux, ainsi que des possibilités équivalentes d'avancement professionnel. Ce nouveau groupe serait régi par un régime de rémunération fondé sur la classification. Il comprendrait tous les postes et les fonctions qui ont trait aux détenus

GROUPE DE L'INFORMATIQUE

Le Groupe de travail ne recommande aucun changement à ce groupe, qui s'appelle actuellement groupe de gestion des systèmes d'ordinateurs. Le maintien de ce groupe se justifie par le fait qu'il existe une certaine communauté d'intérêts chez ses membres et par la croissance de ce secteur, qui constitue une nouvelle profession correspondant à un marché privé fortement concurrentiel.

GROUPE DES SCIENCES

Ce nouveau groupe comprendrait les groupes suivants: Sciences physiques; Chimie; Sciences biologiques; Sciences forestières; Météorologie; Réglementation scientifique et Agriculture. Ces groupes partagent un mode de fonctionnement commun qui consiste à appliquer un ensemble de connaissances acquises à l'université, et qui se limitent à une spécialité bien définie. Il s'agit d'ailleurs de l'aspect le plus important du travail d'un scientifique. Par exemple, le groupe de la chimie s'occupe essentiellement de l'analyse, de l'interprétation, de la classification, de la mesure et de l'examen de la composition chimique et des propriétés et des réactions de substances, tandis que les membres du groupe des sciences biologiques analysent, identifient, interprètent, classifient, mesurent, examinent et gèrent des ressources, organismes ou systèmes biologiques. De la même façon, les membres du groupe de l'agriculture s'occupent

de la promotion, du développement et de la réglementation de l'industrie et du commerce agricoles et doivent eux aussi recourir à une masse de connaissances spécialisées. Le Groupe de travail recommande la création d'un nouveau groupe des sciences assorti d'une structure à cinq niveaux.

GROUPE DE LA VÉRIFICATION

Le Groupe de travail ne recommande aucun changement pour ce groupe, propre à un ministère - la plupart des employés de ce groupe travaillent pour Revenu Canada, soit à l'Impôt, soit à Douanes et Accise. Le Groupe de travail recommande une structure à 5 niveaux, à des fins de simplification.

GROUPE DES SCIENCES SOCIALES

Ce nouveau groupe intégrerait les employés chargés des analyses et des études économiques, socio-économiques et sociologiques à l'appui des programmes et politiques de l'administration fédérale. Il s'étendrait aussi à ceux qui s'occupent de l'élaboration, de l'application et de l'évaluation des méthodes et des mesures statistiques et d'enquêtes aux fins de l'analyse et du rapport des données. L'actuel groupe Économique, Sociologie et statistique, ainsi que les groupes Mathématiques, Actuariat Soutien des sciences sociales s'acquittent essentiellement de ce genre de fonctions. Une structure à 5 niveaux est recommandée pour ce groupe. Les membres du groupe Soutien des sciences sociales (SI) seront répartis entre les nouveaux groupes de l'administration et des sciences sociales d'après leur travail.

GROUPE DES OFFICIERS DE NAVIRE

Le Groupe de travail ne recommande aucun changement pour ce groupe.

GROUPE DE L'ARCHITECTURE ET DU GÉNIE

Ce nouveau groupe fusionne l'actuel groupe de l'architecture et de l'urbanisme et celui du génie et de l'arpentage. Les postes de ces groupes exigent l'application de connaissances spécialisées en architecture et en génie dans l'exécution de tâches liées à la planification et la conception des travaux de construction et de modification d'ouvrages, ou à l'exécution des plans, à la construction, à l'installation ou à l'entretien d'immeubles, d'ouvrages, de réseaux de transport et d'autres systèmes. Pour être embauché dans ce groupe, il faut avoir suivi les études prescrites et détenir une accréditation professionnelle conférée, à partir de critères précis, par un organisme légalement constitué.

GROUPE DE LA RECHERCHE

Le nouveau groupe rassemble les groupes: Recherche scientifique; Services scientifiques de la Défense et Recherche historique. Pour l'essentiel, les membres de ces trois groupes mènent et gèrent des projets de recherche et de développement en sciences naturelles ou en sciences sociales. Le Groupe de travail recommande d'établir une structure à 5 niveaux fondée sur les compétences et le rendement des employés. La nomination au niveau est caractéristique de ce groupe. Les membres sont rémunérés et reconnus selon leurs connaissances et leurs aptitudes plutôt que d'après les tâches à exécuter. Par ailleurs, nous recommandons que les personnes chargées de la gestion de ces activités soient elles aussi incluses dans le groupe de la recherche et non dans le nouveau groupe de la direction. Ceci leur permettrait de demeurer en contact avec les activités scientifiques, au lieu d'avoir à se retirer de leur profession pendant leur mandat de gestionnaire. En étant intégrés dans ce groupe, les gestionnaires pourront conserver leur statut professionnel et scientifique.

GROUPE DE L'ÉLECTRONIQUE

Le Groupe de travail recommande que ce groupe soit maintenu, assorti d'une structure à 5 niveaux.

GROUPE DE LA SÉCURITÉ AÉRIENNE

Le nouveau groupe de la sécurité aérienne rassemblerait les groupes: Contrôle de la circulation aérienne et Radiotélégraphie, ainsi que les spécialistes de l'information de vol et des services de soutien opérationnel, actuellement classifiés comme GT et CR à Transports Canada (pour ce qui est des employés qui s'occupent des communications avec les aéronefs). L'objet de ces postes est de fournir des services assurant le déplacement rapide et sécuritaire des aéronefs. Un tel regroupement améliorerait les possibilités d'avancement professionnel, tout en optimisant l'utilisation des ressources. Le Groupe de travail recommande une structure à 5 niveaux. Ces groupes professionnels ont une communauté d'intérêts et des conditions de travail similaires.

GROUPE DES SERVICES DE SANTÉ

Ce nouveau groupe comprendrait les groupes: Sciences domestiques; Sciences infirmières; Pharmacie; Service social; Ergothérapie et physiothérapie; Psychologie; Art dentaire et Médecine. Ces groupes, pour l'essentiel, font la promotion de la santé individuelle et publique, s'occupent de la prévention, du traitement et de la gestion des maladies, ainsi que de l'élaboration et de la mise en oeuvre de programmes de promotion de la santé. Les milieux de

travail sont très similaires, de même que les conditions d'emploi, tandis qu'il existe une communauté d'intérêts entre ces groupes, notamment en ce qui a trait au perfectionnement et au maintien des aptitudes professionnelles, les deux étant tout aussi importants. Le Groupe de travail recommande une structure de travail à 5 niveaux pour tous les groupes, sauf pour l'art dentaire et la médecine. Ces deux derniers domaines pourraient constituer des sous-groupes distincts, en raison de l'accréditation professionnelle et des études exigées ainsi que des besoins en matière de rémunération, qui sont particuliers à ces deux professions.

GROUPE DE L'ENSEIGNEMENT

Ce nouveau groupe réunirait les groupes: Enseignement; Enseignement universitaire et Soutien de l'enseignement. Il rassemble les enseignants de niveau primaire, secondaire et universitaire. Tous appliquent des méthodes et techniques d'enseignement acquises au moyen d'une formation spécialisée. Compte tenu de la nature des tâches exécutées, tous les membres de ce groupe sont intéressés à maintenir leurs aptitudes professionnelles. La rémunération est fondée sur le rendement. Il y aurait lieu de doter les postes par des nominations au niveau. Le Groupe de travail recommande une structure à 5 niveaux fondée sur les compétences et le rendement.

GROUPE DU COMMERCE

Le Groupe de travail recommande de conserver ce groupe et sa structure à 4 niveaux.

GROUPE DU SERVICE EXTÉRIEUR

Le Groupe de travail considère qu'il faudrait créer une nouvelle structure à 4 niveaux dans ce groupe. Cette structure permettrait d'absorber les postes de service extérieur autres que les postes de gestion qui sont actuellement rattachés au groupe de la DIRECTION de la catégorie de gestion (exception faite des postes de SMA), et offrirait de meilleures possibilités d'avancement pour les employés de ce groupe. Le maintien du groupe repose sur le fait que le service extérieur constitue un domaine de travail particulier.

GROUPE DE LA TRADUCTION

Le Groupe de travail recommande de n'apporter aucun changement à ce groupe du fait qu'il est propre à un ministère.

GROUPE DES SERVICES D'IMPRIMERIE

Le Groupe de travail croit que ce groupe, propre à un ministère, doit être conservé tel quel. Il recommande de ne pas établir de plan de classification (titres de postes seulement) pour les postes opérationnels et les postes ne comportant aucune responsabilité de surveillance.

GROUPE DU DROIT

Le Groupe de travail ne voit pas l'opportunité d'effectuer de changement dans ce groupe (propre à un ministère).

GROUPE DE LA MÉDECINE VÉTÉRINAIRE

Le Groupe de travail croit qu'il n'y a pas lieu d'effectuer de changement dans ce groupe, du fait qu'il est propre à un ministère.

GROUPE DE LA NAVIGATION AÉRIENNE

Le Groupe de travail recommande de conserver le groupe tel quel.

SYSTEMES D'ÉVALUATION DES EMPLOIS

Le Groupe de travail a étudié différentes possibilités de systèmes d'évaluation des emplois. La priorité du groupe était de simplifier et d'uniformiser le système de cotation. Le système actuel a été conçu à partir des méthodes et des techniques des années 60 et son administration demande beaucoup de ressources. En outre, pour le Groupe de travail, le système devrait répondre aux exigences de la législation sur les droits de la personne qui a entériné le principe du salaire égal pour un travail d'égale valeur. En vertu de ce principe, les groupes professionnels à prédominance masculine et ceux à prédominance féminine dans un même établissement doivent bénificier d'un traitement égal si le travail est équivalent, bien que de nature différente. La rémunération devra donc se fonder largement sur la valeur relative des postes. Le Groupe de travail croit que ses recommandations visant la fusion des groupes et la réduction du nombre de niveaux aideront grandement à résoudre le problème lié à l'inégalité salariale, car le système de classification actuel ne laisse aucune place à la parité salariale. En raison du nombre de normes et de plans de classification, il est impossible de faire des comparaisons entre différents groupes, étape nécessaire au calcul de la parité salariale. Il faut pour cela un plan de classification commun.

La solution consiste donc à établir un nouveau plan de cotation qui tiendrait compte de la parité salariale et qui poserait la valeur relative des postes comme principe fondamental de rémunération dans la fonction publique. Ce plan doit être réaliste et correspondre aux besoins des années 90. D'après la Loi canadienne sur les droits de la personne, le plan de cotation doit mesurer la valeur relative des postes à l'aide de quatre facteurs : «les compétences», qui désignent les qualités intellectuelles et physiques tirées de l'expérience, la formation, l'éducation ou le talent; l'«effort», qu'il soit intellectuel ou physique; les «responsabilités», c'est-à-dire l'étendue des responsabilités de l'employé sur les plans technique, financier et des ressources humaines; et les «conditions de travail», qui englobent le milieu de travail physique et psychologique - bruit, température, isolement, risques physiques, risques pour la santé, stress, entre autres.

Ces facteurs seront pris en compte dans le plan de cotation de chacun des nouveaux groupes professionnels. Pour chaque facteur, l'échelle et les critères de cotation seront structurés de façon à mesurer les caractéristiques propres du groupe. Les échelles de cotation et leurs descriptions pourront alors varier d'un groupe à l'autre. Nous recommandons l'établissement d'un plan qui repose sur ces 4 facteurs pour tous les groupes, à l'exception des nouveaux groupes suivants: DIRECTION, RECHERCHE, DROIT, SERVICE EXTÉRIEUR, SERVICES D'IMPRIMERIE; ainsi que des sous-groupes des gens de métier et de la réparation de navires dans le groupe OÉRATIONNEL. Compte tenu du travail qui s'est fait à différents niveaux ces dernières années, nous pensons q'un plan pourrait être mis en place en 24 mois. La conception du nouveau plan de cotation devra être confiée à des experts.

On pourrait rendre le système beaucoup plus efficient en l'informatisant. La plupart des descriptions de poste pourraient tenir dans une formule uniformisée de 3 pages au maximum, ce qui faciliterait l'informatisation du système. Pour la simplicité du système, il est essentiel de ne s'arrêter qu'aux caractéristiques essentielles des postes, ce qui demandera moins de temps et d'énergie et découragera la reclassification à répétition. Il faudra pour cela changer non seulement le système, mais aussi les mentalités.

MODIFICATIONS NÉCESSAIRES À LA MISE EN OEUVRE

Modification des lois

Il faudra supprimer, dans la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique, tous les renvois aux catégories professionnelles, et ne conserver que les renvois aux groupes professionnels. Il est très important, afin de simplifier non seulement le processus de

classification mais aussi celui de négociation collective, que les unités de négociation soient établies en fonction de la définition des groupes et des sous-groupes professionnels. Il faudrait maintenir dans la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique une disposition permettant à un regroupement de syndicats de représenter une unité de négociation.

Modification du système de dotation

Grâce à la structure simplifiée des groupes professionnels, qui comprennent moins de niveaux et qui accordent une plus grande latitude quant au déploiement d'employés à un même niveau, on pourra réduire sensiblement (des deux tiers, selon les estimations) le nombre de mesures de dotation touchant les promotions et les mutations latérales ou inter-groupes.

Relations de travail

La réduction de 72 à 23 du nombre de groupes professionnels se répercutera sur un certain nombre d'agents de négociation. Par exemple, les unités de négociation suivantes seront touchées par les regroupements: AI, FI, ES, LS, MA, SI, EDS, ED, RO. Un grand nombre d'unités de négociation devront être fusionnées; ainsi, dans le groupe de l'administration, 13 unités seront intégrées en une seule. Le Groupe de travail reconnaît, par ailleurs, que certains des groupes qu'il propose d'inclure dans ce nouveau groupe (UT, PE, OM) étaient exclus des négociations collectives depuis l'entrée en vigueur de la LRTFP. Il faudra donc déterminer s'il y a lieu de maintenir cette exclusion. Si l'exclusion est maintenue (totalement ou partiellement), elle devrait être similaire à celle qui est présentement prévue pour les gestionnaires aux termes de la LRTFP.

La restructuration des groupes professionnels rendra le processus de négociation plus efficace. Il y aura moins d'unités de négociation, et moins d'échelles de traitement à négocier, et moins de négociations qui traînent en longueur avec d'autres groupes.

Il est difficile d'évaluer quels effets la négociation avec de plus grandes unités aura sur les opérations de l'administration fédérale. À l'heure actuelle, des négociations ont lieu simultanément avec plusieurs unités. Si, d'un côté, il semble plus difficile pour un agent de négociation d'inciter un grand nombre d'employés à déclencher la grève, d'un autre côté, le gouvernement serait placé dans une situation difficile si les syndiqués d'une de ces grandes unités décidaient de débrayer. Cependant, le gouvernement serait encore plus vulnérable si certains groupes clés (CR, PM), maintenus intacts, se mettaient en grève, car, étant donné la fonction stratégique qu'ils exercent au sein de la fonction publique, ils pourraient ainsi paralyser toutes les opérations de l'administration fédérale.

Tous les syndicats ont déclaré que la classification devrait être négociée. Les syndicats conviennent qu'il incombe à la direction de répartir les tâches entre les différents postes et de déterminer l'organisation du travail. Le Groupe de travail croit que ce serait une tâche herculéenne que de négocier le contenu et les modalités d'application d'un système d'évaluation commun avec une quinzaine d'agents de négociation. La direction a tout intérêt à établir un plan de classification équitable et efficace. C'est pourquoi le système d'évaluation des emplois et le nombre de niveaux pour chaque groupe ne devrait pas être négociable. La direction devrait aussi avoir pleine latitude pour répartir les postes dans les groupes professionnels - sous réserve de l'approbation de ses décisions par la Commission des relations de travail dans la fonction publique - aux fins de la négociation des conventions collectives. Cependant, d'autres aspects du processus, comme la détermination (évaluation) du niveau des postes ou le processus de règlement des griefs présentés contre les décisions de classification, pourraient très bien se négocier. Les syndicats et les employés auraient de ce fait une meilleure prise sur le processus de classification et celui-ci n'en serait que plus transparent.

Rémunération

La réduction du nombre de groupes professionnels et du nombre de niveaux à l'intérieur de chaque groupe s'accompagne d'un élargissement des échelles de traitement et devrait éventuellement permettre d'instaurer un régime de primes ou de rémunération au rendement.

CONSULTATIONS

Le Groupe de travail a rencontré au moins une fois chacun des agents de négociation et dans certains cas, plus d'une fois. Les syndicats ont aussi fait parvenir des observations par écrit au Comité. Si les agents de négociation conviennent en principe de la nécessité de simplifier et de restructurer les groupes professionnels, ils ne veulent pas que l'opération se fasse au détriment de leur unité de négociation. Des agents de négociation comme l'AGFFP et l'ACPER sont tout à fait opposés à la fusion proposée de leur unité de négociation. La fusion d'une unité de négociation avec d'autres qui relèvent d'un autre agent de négociation est rejetée par les syndicats touchés dans la mesure où il s'agit d'une fusion forcée. Ils préconisent un vote libre au sujet de l'accréditation. La plupart des syndicats ne veulent pas être laissés en plan lors de la restructuration définitive. Et ils ont tous déclaré que la nouvelle structure devait être négociée.

TRANSITION À LA NOUVELLE STRUCTURE

La transposition des 72 groupes professionnels en 23 exigera beaucoup de temps et d'énergie. Pour la transition, le Groupe de travail recommande ce qui suit:

a) que tous les employés dont la rémunération actuelle est supérieure au niveau maximal de la nouvelle échelle de traitement bénificient d'une protection salariale;

b) que les employés qui n'ont pas atteint le maximum de leur ancienne échelle de traitement conservent cette échelle jusqu'à ce qu'ils en aient atteint le maximum prévu;

c) que les employés qui ont atteint le maximum de l'échelle soient placés dans une nouvelle échelle où leur traitement sera égal à leur traitement actuel (le maximum de l'ancienne échelle) ou se situera au plus proche échelon supérieur de traitement dans la nouvelle échelle.

Aux yeux du Groupe de travail, la transposition consistera à réorganiser les classifications existantes aux nouveaux niveaux (le Groupe a recommandé un nombre précis de niveaux pour les nouveaux groupes formés) à une date qui tiendra compte du renouvellement des conventions collectives en vigueur.

Une fois la transposition effectuée, le plan de cotation pour l'évaluation des postes pourra être appliqué, en s'inspirant de postes-repères établis pour chacun des niveaux du groupe.

Avec le temps, chaque description de poste devra être réécrite (en trois pages) et cotée de façon à en confirmer le niveau ou à le changer si la transposition a donné lieu à une erreur.

Le Groupe de travail est convaincu que cette façon de procéder est plus rapide, plus économique et garante de meilleurs résultats pour le personnel que la méthode traditionnelle du BRC (1965-1970), qui commande l'élaboration d'un plan de cotation, l'évaluation de tous les postes (avec de nouvelles descriptions de poste) et leur transposition au nouveau plan, processus qui pourrait s'étendre sur cinq ans.

CONSÉQUENCES SUR LA TAILLE DE LA FONCTION PUBLIQUE

Le Groupe de travail considère que certaines de ses recommandations pourraient avoir un impact sur l'organisation du travail dans la fonction publique, sur le volume et la nature du travail de gestion des ressources humaines effectué par les gestionnaires et les employés

chargés du personnel. Il faudra peut être déplacer des ressources afin de mieux servir le public. Des ressources seront libérées à la suite de la réduction du nombre de niveaux dans les postes de gestion et de supervision et du moins grand nombre de mesures de classification et de dotation.

CONSÉQUENCES OPÉRATIONNELLES

La réduction du nombre de niveaux dans presque tous les groupes commandera un réexamen des structures organisationnelles de nombreux ministères. Il y aura diminution du nombre de niveaux de gestion et de supervision, et des pouvoirs accrus seront confiés aux niveaux de travail. Nous considérons cela comme une évolution positive, comme un facteur d'enrichissement professionnel pour le personnel et un mode de travail plus efficace. La baisse du nombre de mesures de classification et de dotation éliminera un grand nombre de contraintes et de retards bureaucratiques, réduira les coûts et libérera des ressources qui pourront être plus utilement affectées au service au public.

En revanche, l'instauration de la rémunération au rendement aux niveaux inférieurs à ceux du groupe de la direction accroîtra la charge de travail relative au processus d'évaluation et risque d'ouvrir la voie à la multiplication des griefs. Cependant, cette mesure renforcera le processus de ressources humaines et rendra les gestionnaires plus responsables de leur personnel, d'où une meilleure gestion.

CONSÉQUENCES AU NIVEAU PARLEMENTAIRE

Il faudra modifier la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique.

CONSÉQUENCES POUR LES SYNDICATS

Pour les syndicats, la restructuration se fera surtout sentir au niveau des unités de négociation touchées par la fusion des groupes, dans la mesure où les structures professionnelles demeurent le principal critère d'accréditation des agents de négociation. Seront surtout affectées l'Association des gestionnaires financiers de la fonction publique, représentant le groupe FI intégré au nouveau groupe de l'administration, et l'Association canadienne des professionnels de l'exploitation radio, qui représente le groupe RO, qui, selon notre recommandation, sera réparti entre le groupe de la sécurité aérienne et le groupe technique.

CONSÉQUENCES SUR LA MOTIVATION DES EMPLOYÉS

Le Groupe de travail croit que ses recommandations ouvriront de nouvelles possibilités d'enrichissement professionnel, de perfectionnement, de primes au rendement, de dé-hiérarchisation, d'accroissement des pouvoirs et des responsabilités au niveau de travail et devraient donc atténuer sensiblement la frustration attribuable au système de classification et de dotation.

Par suite de la fusion des groupes et de la réduction du nombre de niveaux, beaucoup d'employés et de gestionnaires devront repenser leurs attitudes face à leur emploi et à leur carrière. Certains seront démoralisés parce qu'on aura fusionné leur groupe ou qu'ils auront été assignés à un niveau inférieur, même si leur rémunération n'en sera aucunement modifiée. Par ailleurs, le nombre de mesures de classification et de dotation diminuant, la charge de travail en ressources humaines baissera, d'où une réduction du nombre d'années-personnes qui pourrait donner lieu à un certain réaménagement des effectifs.

CONCLUSION

Le renouvellement de la fonction publique nous offre l'occasion de simplifier et d'améliorer les systèmes de gestion du personnel en les adaptant à la gestion des ressources humaines des années 90. La réduction du nombre de groupes et de niveaux rendra la gestion plus efficace et plus efficiente, au bénéfice des gestionnaires et des employés, commandera une redéfinition des tâches, reconnaîtra la polyvalence, favorisera l'avancement professionnel, motivera l'effectif en accordant plus de responsabilités et de pouvoirs aux employés de première ligne, et intensifiera les communications entre les gestionnaires et les employés de première ligne. Nous canaliserons nos énergies vers le travail utile plutôt que de finasser avec le système.

RECOMMANDATIONS

Le Groupe de travail recommande les mesures suivantes:

1. Abolir les 6 catégories professionnelles existantes.

2. Créer 23 groupes professionnels et 8 sous-groupes professionnels en fusionnant les 72 groupes et 106 sous-groupes actuels comme suit:

NOUVEAUX GROUPES PROPOSÉS

NOUVEAU GROUPE	SOUS-GROUPES	NOMBRE DE NOUVEAUX	GROUPES ACTUELS
DIRECTION		3	Gestion supérieure Groupe de la direction
ADMINISTRATION		6	Services administratifs Gestion des finances Gestion du personnel Services d'information Administration des programmes Organisation et méthodes Achat et approvisionnement Programmes de bien-être social Commis aux écritures et aux règlements Secrétariat, sténographie et dactylographie Communications Traitement mécanique des données Mécanographie Soutien des sciences sociales Bibliothéconomie
OPÉRATIONNEL	Pompiers Gens de métier Opérationnels Gardiens de phare Réparation de navires Equipages de navires	7	Pompiers Manoeuvres et hommes de métier Services divers Services hospitaliers Chauffage et force motrice Gardiens de phare Réparation de navires Équipages de navires
TECHNIQUE		5	Dessins et illustrations Soutien technologique et scientifique Techniciens divers Photographie Inspection technique Inspection des produits primaires Radiotélégraphie
SERVICES CORRECTIONNELS		2	Aucun changement

INFORMATIQUE		5	Aucun changement
SCIENCES		5	Sciences physiques Chimie Sciences biologiques Sciences forestières Météorologie Réglementation scientifique Agriculture
VÉRIFICATION		5	Aucun changement
SCIENCES SOCIALES		5	Économie, sociologie et statistique Mathématiques Actuariat Soutien des sciences sociales
OFFICIERS DE NAVIRE		5	Officiers de navire
ARCHITECTURE ET GÉNIE		5	Architecture et urbanisme Génie et arpentage
RECHERCHE		5	Recherche scientifique Service scientifique de la Défense Recherche historique
ÉLECTRONIQUE		5	Aucun changement
SÉCURITÉ AÉRIENNE		5	Contrôle de la circulation aérienne Radiotélégraphie
SERVICES DE SANTÉ	Art dentaire Médecine	5	Sciences domestiques Sciences infirmières Pharmacie Ergothérapie et physiothérapie Psychologie Art dentaire Médecine Service social
ENSEIGNEMENT		5	Enseignement Enseignement universitaire Soutien de l'enseignement
COMMERCE		4	Aucun changement
SERVICE EXTÉRIEUR		4	Groupe FS plus postes SM et EX non gestionnaires aux Affaires extérieures
TRADUCTION		5	Aucun changement
SERVICES D'IMPRIMERIE			Aucun changement
DROIT		3	Aucun changement

MÉDECINE VÉTÉRINAIRE	5	Aucun changement
NAVIGATION AÉRIENNE	5	Aucun changement

3. a) Un plan de cotation commun s'appliquera à tous les groupes professionnels, sauf aux groupes de la direction, de la recherche, du droit, du service extérieur et des services d'imprimerie. Le plan sera fondé sur les principes d'équité salariale prévus dans la Loi canadienne sur les droits de la personne.

   b) Le plan de cotation comprend 4 facteurs.

   c) Toutes les descriptions de poste devront être présentées sur 3 pages.

   d) Le plan de cotation sera informatisé dans la mesure du possible.

4. La Loi sur les relations de travail dans la fonction publique (LRTFP) sera modifiée de façon que la détermination d'une "unité de négociation" corresponde à la définition d'un groupe ou sous-groupe professionnel.

5. La LRTFP continuera d'exclure les gestionnaires de la négociation collective.

6. La transposition à la nouvelle structure se fera selon les principes suivants:

   a) tous les employés dont la rémunération actuelle est supérieure au niveau maximal de la nouvelle échelle de traitement bénificieront d'une protection salariale;

   b) les employés qui n'auront pas atteint le maximum de leur ancienne échelle de traitement conserveront cette échelle jusqu'à ce qu'ils aient atteint le maximum prévu;

   c) les employés qui auront atteint le maximum de leur échelle seront placés dans une nouvelle échelle où leur traitement sera égal à leur traitement actuel (le maximum de l'ancienne échelle) ou se situera au plus proche échelon supérieur dans la nouvelle échelle.

ANNEXES

I.	Liste des membres	
II.	Groupes et sous-groupes professionnels actuels	
III.	Agents de négociation et unités de négociation actuels	Mars 1990
IV.	Nouveaux groupes professionnels proposés	Juillet 1990

ANNEXE I

LISTE DES MEMBRES

Robert Giroux	Travaux publics Canada
Jean Fournier	Secrétariat d'État du Canada
Ole Ingstrup	Service correctionnel du Canada
Michel Cardinal	Commission de la fonction publique
Treffié Lacombe	Emploi et Immigration Canada
Don Goodwin	Affaires indiennes et du Nord
Mike Binder	Communications Canada
Francois Pouliot	Pêches et Océans
Lise Ouimet	Conseil du Trésor (personne-ressource)
Joe Landriault	Centre canadien de gestion
Terry Kelleher	Travaux publics Canada

ANNEXE II

GROUPES ET SOUS-GROUPES PROFESSIONNELS

GROUPES		SOUS-GROUPES	
OE	Mécanographie	BEO	Opérateurs de machines comptables
		CEO	Opérateurs de machines à calculer
		DEO	Mécanographes-polycopistes
		MSE	Opérateurs de machines à courrier
		MEO	Opérateurs d'appareils de microphotographie
ST	Secrétariat, sténographie et dactylographie	TYP	Dactylos
		STN	Sténographes
		OCE	Mécanographes - Composition de bureau
		COR	Sténographes judiciaires
		SCY	Secrétaires
CR	Commis aux écritures et aux règlements		
CM	Communications		
DA	Traitement mécanique des données	CON	Conversion des données
		PRO	Production des données
AS	Services administratifs		
AT	Stagiaires en administration		
CO	Commerce		
CS	Gestion des systèmes d'ordinateurs		
FI	Gestion des finances		
FS	Service extérieur		
IS	Services d'information		
PE	Gestion du personnel		
OM	Organisation et méthodes		
TR	Traduction		
WP	Programmes de bien-être social		
PG	Achat et approvisionnement		
PM	Administration de programmes	MCO	Agents de médiation et de conciliation
MT	Météorologie		
AG	Agriculture		
NU	Sciences infirmières	HOS	Infirmières d'hôpital
		CHN	Infirmières communautaires
FO	Sciences forestières		
HR	Recherche historique		
HE	Sciences domestiques	ADV	Conseillers
		DIT	Diététiciens
		HME	Économistes ménagères
LS	Bibliothéconomie		

MA	-	Mathématiques	
MD	-	Médecine	MOF Médecins fonctionnaires MSP Médecins spécialistes
OP	-	Ergothérapie et physiothérapie	
PC	-	Sciences physiques	
SG	-	Réglementation scientifique	SRE Réglementation scientifique PEM Examen des brevets
PS	-	Psychologie	
DE	-	Art dentaire	
ES	-	Économie, sociologie et statistique	
ED	-	Enseignement	LAT Enseignement des langues EST Enseignement élémentaire et secondaire EDS Services d'enseignement
DS	-	Services scientifiques de la Défense	
EN	-	Génie et arpentage	ENG Génie SUR Arpentage
LA	-	Droit	
SE	-	Recherche scientifique	RES Chercheurs scientifiques REM Directeurs de recherches
SW	-	Service social	CHA Aumôniers SCW Bien-être social
UT	-	Enseignement universitaire	
VM	-	Médecine vétérinaire	
AC	-	Actuariat	
AR	-	Architecture et urbanisme	
AU	-	Vérification	
BI	-	Sciences biologiques	
CH	-	Chimie	
PH	-	Pharmacie	ADR Consultation et réglementation DIS Distribution
DD	-	Dessin et illustrations	
EU	-	Soutien de l'enseignement	LAI Moniteurs de langues PEI Moniteurs d'éducation physique TEA Aides-enseignants
EL	-	Électronique	
EG	-	Soutien technologique et scientifique	
GT	-	Techniciens divers	
TI	-	Inspection technique	

AO	Navigation aérienne	CAI	Inspecteurs de l'aviation civile
		HPS	Pilotes d'hélicoptère et surveillants
		ETP	Pilotes ingénieurs d'essai
AI	Contrôle de la circulation aérienne		
PY	Photographie		
SI	Soutien des sciences sociales		
PI	Inspection des produits primaires	CGC	Inspection du grain
RO	Radiotélégraphie		
SO	Officiers de navire	MAO	Navigation maritime
		FLP	Installations flottantes
		INS	Instructeurs
CX	Services correctionnels	STI	Instructeurs du personnel
		COF	Agents des services correctionnels
		LUF	Unités résidentielles
GL	Manoeuvres et hommes de métier	ELT	Fonctions élémentaires
		MAN	Manipulation
		MDO	Conduite et actionnement des machines
		MOC	Conduite et surveillance des machines
		PRW	Travail de précision
		PCI	Peinture et finitions
		AMD	Fabrication de munitions
		AIM	Entretien d'aéronefs
		INM	Entretien d'instruments
		MAM	Entretien de machines
		VHE	Entretien de véhicules et de matériel lourd
		BOB	Chaudronnerie - Forge
		EIM	Électricité et entretien
		PIP	Tuyauterie
		SMW	Tôlerie
		WOW	Menuiserie
		MET	Usinage de métaux
		GHW	Manutentionnaires et peseurs de grains
		COI	Inspection de la construction
PR	Services d'imprimerie	BIN	Reliure
		COM	Composition
		OFE	Préparation à l'impression par offset
		OFO	Production par offset
		MAI	Entretien
		PRC	Contrôle de l'impression
		SES	Supervision de niveau supérieur
FR	Pompiers		
GS	Services divers		
HP	Chauffage, force motrice et opération de machines fixes		
HS	Services hospitaliers		
LI	Gardiens de phare		

SC - Équipages de navires

DED	Équipage de pont
ERD	Équipage de la chambre des machines
EQO	Équipage d'exploitation
SPT	équipage spécialisé
STD	Équipe des commis aux vivres

SR - Réparation des navires

ELE	Fonctions élémentaires
MAT	Surveillance des machines
MAN	Manipulation
MDO	Conduite et actionnement des machines
MOC	Conduite et surveillance des machines
SPS	Peinture et application de matières de protection
PRW	Travail de précision
INM	Entretien des instruments
MAM	Entretien des machines
EME	Entretien de moteurs et d'équipement mécanique
BOB	Chaudronnerie - Forge
EEW	Installations électriques et électroniques
PIP	Tuyauterie
SMW	Tôlerie
WOW	Menuiserie
MAC	Usinage et outillage
QCW	Contrôle de la qualité et inspection du matériel de guerre
PLE	Planification et évaluation
MGT	Direction

SM - Gestion supérieure

EX - Directeurs

ANNEXE III

AGENTS NÉGOCIATEURS AU 31 DÉCEMBRE 1989

CODE IUN	UNITÉ DE NÉGOCIATION	NOMBRE D'EMPLOYÉS UNITÉ	(EXCLU.)	DATE D'EXPIRATION
1.	**ALLIANCE DE LA FONCTION PUBLIQUE DU CANADA (AFPC)**			
209	Enseignement	1,661	94	30.11.89
215	Bibliothéconomie	480	44	31.03.91
301	Services administratifs	9,008	3,247	20.06.91
305	Services d'information	1,348	126	23.06.91
308	Administration des programmes	25,536	2,796	20.06.91
309	Achat et approvisionnement	2,182	185	21.06.91
310	programmes de bien-être	1,493	136	23.11.91
403	Dessin et illustrations	1,531	16	13.03.91
405	Soutien technique et scientifique	6,980	92	21.06.91
406	Techniciens divers	3,155	128	21.06.91
407	Photographie	130	0	15.03.91
408	Inspection des produits primaires	2,691	41	26.04.91
412	Soutien des sciences sociales	2,175	106	21.06.91
413	Inspection technique	1,392	94	21.06.91
414	Soutien de l'enseignement	21	0	28.02.91
501	Communications	572	13	21.06.91
502	Traitement mécanique des données	2,535	52	28.08.91
503	Commis aux écritures et aux régle.	49,970	1,597	11.06.91
504	Mécanographie	326	18	08.05.91
505	Secrétariat, sténo. et dactlo.	11,311	2,210	21.07.91
651	Services correctionnels (S)	473	5	31.05.91
601	Services correctionnels (NS)	4,382	0	31.05.91
652	Pompiers (S)	218	26	30.06.91
602	Pompiers (NS)	1,065	13	30.06.91
653	Manoeuvres et hommes de métier (S)	1,636	39	04.05.91
603	Manoeuvres et hommes de métier (NS)	13,006	33	04.05.91
654	Services divers (S)	1,316	6	04.08.91
604	Services divers (NS)	7,995	34	04.08.91
655	Ch. for. mot. & opér. mach. fixes (S)	181	1	06.04.91
605	Ch. for. mot. & opér. mach. fix. (NS)	1,475	4	06.04.91
656	Services hospitaliers (S)	71	0	21.12.87
606	Services hospitaliers (NS)	1,205	1	21.12.87
657	Gardiens de phares (S)	83	0	19.06.91
607	Gardiens de phares (NS)	158	0	19.06.91
659	Services d'imprimerie (S)	76	13	31.08.90
662	Équipages de navires (S)	39	0	31.12.87
612	Équipages de navires (NS)	2,167	5	31.12.87
	TOTAL	159,863	11,175	

le 7 mars 1990

	CODE IUN	UNITÉ DE NÉGOCIATION	NOMBRE D'EMPLOYÉS UNITÉ	(EXCLU.)	DATE D'EXPIRATION
2.		**L'INSTITUT PROFESSIONNEL DE LA FONCTION PUBLIQUE DU CANADA (IPFPC)**			
	201	Actuariat	3	0	30.09.90
	202	Agriculture	261	39	30.09.90
	203	Architecture et urbanisme	306	17	31.12.90
	204	Vérification	3,541	325	04.05.90
	205	Sciences biologiques	1,151	42	30.09.90
	206	Chimie	420	16	21.12.89
	207	Art dentaire	30	1	30.09.90
	210	Génie et arpentage	2,717	216	31.08.90
	211	Sciences forestières	148	2	30.09.90
	212	Recherche historique	308	7	30.09.90
	213	Sciences domestiques	32	1	30.09.90
	214	Droit	35	978	28.02.91
	216	Mathématiques	213	6	30.09.90
	217	Médecine	221	66	17.03.91
	218	Météorologie	602	32	31.12.89
	219	Sciences infirmières	1,542	80	30.09.90
	220	Ergothérapie et physiothérapie	35	2	30.09.90
	221	Pharmacie	64	1	30.09.90
	222	Sciences physiques	886	32	15.06.90
	223	Psychologie	145	3	30.09.90
	224	Réglementation scientifique	392	30	30.09.90
	225	Recherche scientifique	2,078	104	30.09.90
	226	Service social	104	4	30.09.90
	228	Médecine vétérinaire	590	37	30.09.90
	229	Service scientifique de la défense	529	54	30.09.90
	230	Examinateurs de brevets	119	7	01.02.90
	303	Gestion des systèmes d'ordinateur	4,439	146	30.04.90
	311	Commerce	1,934	5	21.06.90
		TOTAL	22,845	2,304	
3.		**FRATERNITÉ INTERNATIONALE DES OUVRIERS EN ÉLECTRICITÉ (FIOE)**			
	404	Électronique	2,842	108	31.08.91
4.		**ASSOCIATION DES ÉCONOMISTES, SOCIOLOGUES ET STATISTICIEN(NE)S (AESS)**			
	208	Économique, sociologie et statistique	2,484	71	15.02.90
5.		**ASSOCIATION CANADIENNE DU CONTRÔLE DU TRAFIC AÉRIEN (ACCTA)**			
	402	Contrôle de la circulation aérienne	1,881	158	31.12.90

le 7 mars 1990

	CODE IUN	UNITÉ DE NÉGOCIATION	NOMBRE D'EMPLOYÉS UNITÉ	(EXCLU.)	DATE D'EXPIRATION
6.		LA GUILDE DE LA MARINE MARCHANDE DU CANADA (GMMC)			
	410	Officiers de navires	1,363	116	31.08.90
7.		CONSEIL DES MÉTIERS ET DU TRAVAIL DU CHANTIER MARITIME DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL EST (CMTCM)			
	611	Réparation des navires	1,220	58	31.12.90
8.		ASSOCIATION CANADIENNE DES PROFESSIONNELS DE L'EXPLOITATION RADIO (ACPER)			
	409	Radiotélégraphie	1,111	144	30.04.92
9.		SYNDICAT CANADIEN DES EMPLOYÉS PROFESSIONNELS ET TECHNIQUES (SCEPT)			
	313	Traduction	990	96	18.04.90
10.		CONSEIL DES UNIONS DES ARTS GRAPHIQUES (UAGC)			
	609	Services d'imprimerie (NS)	932	5	31.08.90
11.		ASSOCIATION PROFESSIONNELLE DES AGENTS DU SERVICE EXTÉRIEUR (APASE)			
	312	Service extérieur	1,080	72	30.04.91
12.		CONSEIL DES MÉTIERS ET DU TRAVAIL DES CHANTIERS MARITIMES DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL ESQUIMALT (CMTCM)			
	614	Réparation des navires	858	36	31.05.90
13.		L'ASSOCIATION DU GROUPE DE LA NAVIGATION AÉRIENNE (AGNA)			
	401	Navigation aérienne	555	55	25.10.92
14.		L'ASSOCIATION DES CHEFS D'ÉQUIPES DES CHANTIERS MARITIMES DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL (ACECMGF)			
	663	Réparation des navires (chef d'équipe)	112	0	31.03.91
15.		L'ASSOCIATION DES GESTIONNAIRES FINANCIERS DE LA FONCTION PUBLIQUE (AGFP)			
	304	Gestion des finances	2,209	424	06.11.91

le 7 mars 1990

NOUVEAUX GROUPES PROPOSÉS

Nouveau Groupe	Groupes Actuels	Effectifs au 31 déc. 1989
DIRECTION	EX, SM	4,632
ADMINISTRATION	AS, FI, PE, IS, PM, OM, PG, WP, CR, ST, CM, DA, OE, SI, LS	116,843
OPÉRATIONNEL	FR,GL, GS, HS, HP, LI, SR, SC	30,688
TECHNIQUE	DD, EG, GT, PY, TI, PI, RO	16,230
SERVICES CORRECTIONNELS	CX	4,689
INFORMATIQUE	CS	4,552
SCIENCE	PC, CH, BI, FO, MT, SG, AG	4,070
VÉRIFICATION	AU	3,782
SCIENCES SOCIALES	ES, MA, AC, SI	3,760
OFFICIERS DE NAVIRE	SO	1,394
ARCHITECTURE ET GÉNIE	AR, EN	3,179
RECHERCHE	SE, DS, HR	3,045
ÉLECTRONIQUE	EL	2,939
SÉCURITÉ AÉRIENNE	AI, RO	2,639
SERVICE DE SANTÉ	HE, NU, OP, PS, DE, MD, SW, PH	2,167
ENSEIGNEMENT	ED, UT, EU	2,099
COMMERCE	CO	1,931
SERVICE EXTÉRIEUR	FS	1,126
TRADUCTION	TR	1,036
SERVICES D'IMPRIMERIE	PR, PR-SUP	1,025
DROIT	LA	988
MEDECINE VÉTÉRINAIRE	VM	615
NAVIGATION AÉRIENNE	AO	607

POUR DISCUSSION

FONCTION PUBLIQUE 2000 : RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL SUR LA DOTATION

Le 8 août 1990

TABLE DES MATIÈRES

Sommaire

Introduction 1

Aperçu du système de dotation 3

Principes directeurs 13

Éléments du système de dotation 17

- Recrutement à la fonction publique 17
- Options d'emploi 42
- Déploiement 33
- Promotions 73
- Stage probatoire 14
- Admission du personnel militaire, de la GRC et du SCRS dans les concours internes 34
- Recours 54
- Équité en matière d'emploi 05
- Nomination au niveau 25

Dispositions législatives 95

Conclusion 46

Mise en oeuvre 86

Sommaire du rapport

Le groupe de travail sur la dotation avait pour objectif de déterminer de quelle façon le système de dotation pourrait être rendu plus conforme au portrait de la fonction publique tracé dans le discours prononcé par le Premier ministre lors de l'annonce officielle du projet FP 2000. L'approche choisie était axée sur la consultation. Le groupe de travail a rencontré des employés et gestionnaires de tous les niveaux dans l'ensemble de la fonction publique ainsi que des spécialistes de la dotation pour circonscrire les lacunes de l'actuel système de dotation et déterminer les améliorations à y apporter. Les syndicats ont également été invités à des rencontres informelles avec les membres du groupe de travail pour exprimer leurs doléances à l'égard du système actuel et faire part de leurs réactions face à l'énoncé de principes qui servirait de base pour les recommandations du groupe de travail.

L'ensemble du système de dotation a d'abord été passé en revue. Cette étude globale a permis de constater le manque de soutien à l'égard du système actuel. Les gestionnaires ne considèrent pas que ce dernier leur appartient véritablement et semblent, en règle générale, mal comprendre sa raison d'être. Les employés mettent son équité en doute. Même si ce manque de soutien résulte en partie de certaines lacunes dans les diverses composantes du système, il s'explique toutefois bien davantage par les valeurs véchiculeés par la culture administrative dans laquelle s'insère ce système: une culture qui repose beaucoup trop sur les réglementations que sur le bons sens et le jugement; une culture où les gestionnaires dépendent d'un trop grand nombre de

spécialistes pour interpréter la réglementation, ce qui réduit considérablement leur sens de responsabilité immédiate à l'égard du processus de dotation.

Divers facteurs ont contribué à la lourdeur du système en place: les procédures administratives prescrites par la législation en vigueur; les tentatives antérieures visant à améliorer le système en formulant diverses lignes directrices pour guider les fonctionnaires dans les situations où certains objectifs en matière de gestion des ressources humaines étaient en conflit; la sélection et la formation des spécialistes de la dotation les quelles ont renforcé la tendance du système à reposer sur une réglementation méticuleuse.

Le groupe de travail en est arrivé à la conclusion que le système de dotation doit être transformé de façon à permettre aux gestionnaires de faire preuve de jugement dans le contexte général des politiques et lignes deirectrices en matière de dotation, pour ainsi assumer l'entière responsabilité du processus de dotation et des décisions connexes. Pour y arriver, il est convenu qu'il sera nécessaire de **modifier la législation** en vigueur. Le groupe de travail pense cependant que le processus de changement peut déjà être mis en branle, même si les modifications vraiment fondamentales devront peut-être encore attendre.

Le groupe de travail a formulé six principes devant orienter la conception d'un système de dotation renouvelé. Ce système:

- doit être suffisamment souple pour répondre aux besoins en ressources humaines des ministères, tout en leur

permettant de s'acquitter de leurs reponsabilités à l'égard du public canadien.

- doit contribuer à maintenir une fonction publique hautement compétente.

- ne doit comporter aucun obstacle systémique en ce qui concerne la représentativité de la fonction publique tout en permettant de respecter les politiques visant à corriger les déséquilibres relevés à cet égard.

- doit satisfaire aux exigences relatives à l'équité et à la régularité administrative.

- doit garantir que le recrutement et la promotion des fonctionnaires soient soustraits à tout favoritisme politique, bureaucratique ou personnel.

- soit simple à administrer et efficace.

Le groupe de travail a ensuite examiné en particulier chaque élément du système de dotation.

Il a été convenu qu'il faudrait laisser aux ministères le soin de décider dans quel cas il y a lieu de recruter des candidats à l'extérieur. Par contre, pour ce qui est des postes autres que ceux de niveau d'entrée, les promotions internes devraient demeurer la norme. Un organisme parlementaire devrait toutefois conserver la responsabilité du **processus de recrutement**. Ce dernier devrait être plus expéditif et s'adapter davantage aux circonstances particulières liées aux diverses activités ou campagnes de

recrutement. Le groupe de travail est acquis à la notion de carrière dans la fonction publique et considère que la sélection des nouveaux fonctionnaires devrait tenir compte des besoins à long terme de la fonction publique et non pas seulement des besoins immédiats de tel poste à combler.

Le groupe de travail a recommandé que les gestionnaires recoivent davantage de soutien et d'informations au sujet du recours aux **stages probatoires** à la suite du recrutement. Il recommande aussi que les renvois en cours de stage soient utilisés plus souvent, lorsque les circonstances le justifient.

Il est pleinement évident que les nominations **pour une période déterminée** servent présentement beaucoup plus qu'à répondre aux seuls besoins de main-d'oeuvre à court terme. Le groupe de travail a constaté que les difficultés relatives au processus de recrutement et de probation étaient en partie responsables de ce fréquent recours aux nominations pour une période déterminée. Il a également constaté qu'il fallait offrir aux gestionnaires un plus grand nombre d'options en ce qui concerne le recrutement de nouveaux employés. Quatre options on été suggérées: nominations pour une période indéterminée (de préférence); redéfinition du travail à temps partiel; nominations pour une période déterminée pour les tâches à éxécuter de façon continue mais pendant une durée fixe; nominations temporaires, pour les emplois occasionnels de courte durée et peu susceptible d'être prolongés. Exception faite du personnel occasionnel, toutes les personnes retenues pour ces diverses catégories d'emploi seraient sélectionnées conformément au processus de recrutement habituel et seraient soumises à des conditions d'emploi comparables.

Le groupe de travail reconnaît que **le déploiement** des effectifs ne peut être traité de la même façon que le processus de recrutement ou de promotion sans compromettre l'efficacité opérationnelle ou la mise en application des plans de perfectionnement pour le personnel. Il est convenu que, dans la plupart des cas, le déploiement à postes temporaires ou permanents devrait faire partie des responsabilités adminstratives confiées aux gestionnaires, dans la mesure où ces derniers exercent ces responsabilités dans le contexte général des relations entre employés et gestionnaires, sur la base de leur consentement mutuel. Le consentement à être redéployé peut être considéré comme une condition d'emploi laissée à la discrétion des gestionnaires, mais uniquement dans les cas où un tel consentement est un préalable indispensable du point de vue de l'efficacité opérationnelle. Pour mettre pleinement à profit les possibilités de perfectionnement offertes grâce à un processus simplifié de déploiement, le groupe de travail recommande aux ministères de constituer des services d'affectations qui seraient chargés d'apparier les offres et demandes d'affectation. Les ministères devraient aussi prendre les dispositions nécessaires pour que tous les employés puissent avoir des chances égales de bénéficier de ces possibilités de perfectionnement.

Le groupe de travail a étudié en profondeur le concept de **nomination au niveau**. Il recommande que la nouvelle législation permette d'effectuer des promotions soit en fonction des exigences des postes à pourvoir (nomination au poste), soit en fonction des normes applicables à l'ensemble de la fonction publique (nomination au niveau). Les recommandations du groupe de travail portant sur le déploiement des effectifs permettront, après leur adoption, de

mettre en application les dispositions du régime de nomination au niveau portant sur les affectations à un poste.

Le groupe de travail pense que le processus de concours doit demeurer la norme pour ce qui est des **promotions**. Ce processus doit se dérouler de façon équitable et transparente. Il est recommandé d'accroître le nombre des instruments d'évaluation pour augmenter la crédibilité du processus d'évaluation. La sélection des candidats devrait reposer non seulement sur les exigences particulières du poste à pourvoir mais aussi sur les exigences du groupe et niveau professionnel de même que sur les besoins en ressources humaines de chaque organisme.

La nécessité des voies de **recours** a été confirmée. Le groupe de travail a recommandé de maintenir intégralement le droit d'appel que le système actuel accorde aux employés par rapport aux promotions. On pense qu'il serait possible de réduire le nombre de pourvois en appel, en faisant preuve d'une plus grande ouverture dans la communication des renseignements postérieurs aux concours. Le groupe de travail a en outre recommandé qu'un organisme parlementaire conserve la responsabilité de prescrire les mesures correctives à la suite d'un appel accueilli à l'encontre d'un processus de sélection, sans toutefois étendre cette responsabilité de façon à lui accorder le pouvoir de déterminer quel candidat devrait être retenu.

Le groupe de travail a confirmé la nécessité de trouver des moyens plus directs et plus efficaces pour accroître la **représentativité de la fonction publique** et recommandé que la nouvelle législation

se conforme aux dispositions de l'article 15 de la Charte canadienne des droits et libertés.

La phase de mise en application constitue l'étape la plus critique dans tout processus de changement. Le succès du processus dépend de la participation active des niveaux supérieurs de gestion. Deux autres facteurs peuvent avoir une influence majeure sur les recommandations du groupe de travail: le changement de mentalité nécessaire pour transformer la culture collective dans laquelle s'insère le système de dotation et la réforme des systèmes et réglementations qui ont jusqu'ici favorisé ces attitudes, présupposés et conceptions des responsabilités. Le nouveau système devra être axé sur l'équité, reposer sur des principes clairs ainsi que sur un ensemble restreint de politiques et lignes directrices plutôt que sur une prolifération excessive de règlements. Les gestionnaires devront bien connaître ces politiques et lignes directrices, faire preuve de jugement et assumer la responsabilité des décisions qu'ils prendront quant à la manière de les adapter aux circonstances particulières. Les spécialistes de la gestion du personnel auront pour responsabilité de soutenir les gestionnaires dans cette tâche.

Le groupe de travail pense que les changements proposés permettront d'élaborer un système de dotation plus juste, plus équitable et plus souple, un système que sera par conséquent plus apte à fournir à la fonction publique fédérale le personnel de qualité indispensable pour remplir son mandat qui consiste à offrir des services de qualité au public ainsi qu'au gouvernement au pouvoir.

INTRODUCTION

INTRODUCTION

L'objectif du projet Fonction publique 2000, annoncé par le premier ministre, est de favoriser une fonction publique qui :

. soit professionnelle, hautement qualifiée, non partisane et chargée d'une mission de service au public;

. considère les employés comme un capital qu'il faut estimer et perfectionner;

. accorde autant d'autorité que possible aux employés de premier niveau et aux gestionnaires; et

. pave la voie à différentes formes d'organisation pour répondre à des besoins différents et cela, dans le contexte d'une seule fonction publique.

Le présent rapport expose les recommandations finales du Groupe de travail FP 2000 sur la dotation, dont les travaux ont commencé en décembre 1989 et devaient durer huit mois. Le Groupe de travail avait pour mandat d'examiner le système de dotation dans sa conception et son application et de proposer des modifications qui iraient dans le sens des objectifs du programme FP 2000.

La fonction publique est une organisation qui repose sur des gens. La capacité de la fonction publique de servir le gouvernement et le public repose sur la capacité du système de dotation de fournir à la fonction publique le personnel dont elle a besoin. Le Groupe

de travail a entrepris son étude en tenant compte de l'importance des employés et du système de dotation.

Bien que le Groupe de travail ait examiné les statistiques, les politiques et les textes de loi, la démarche pour s'acquitter de son mandat a été largement axée sur la consultation. Des fonctionnaires, des groupes de fonctionnaires, des spécialistes en dotation et des organisations touchées directement par des dispositions de la loi relative à la dotation ont été consultés, afin de connaître leur point de vue sur les problèmes du système de dotation et les moyens de l'améliorer. Tous les chefs syndicaux ont été conviés à des rencontres officieuses avec le Groupe de travail, non seulement pour discuter des difficultés que le système leur cause, mais aussi pour connaître leur réaction au sujet des principes qui guideront le Groupe de travail dans ses recommandations.

Vingt-trois groupes de discussion ont été consultés à l'échelle nationale, formés de fonctionnaires choisis au hasard à tous les échelons administratifs, dans des ministères n'ayant pas la même taille et la même vocation. Toutes les propositions du Groupe de travail ont été discutées dans le détail avec ces groupes. Outre les groupes de discussion, les membres du Groupe de travail sur la dotation ont consulté des gestionnaires et des employés de leur ministère. Des groupes de discussion ont été constitués pour discuter de sujets précis comme l'emploi pour une période déterminée et les nominations au niveau.

Ces groupes ont présenté nombre d'idées et de suggestions utiles dont il a été tenu compte dans le présent rapport. Toutefois, ce

qui a été le plus frappant au sujet des groupes de discussion est l'empressement, l'engagement et la bonne foi de tous les employés à tous les échelons. Chaque fois qu'ils ont quitté un groupe de discussion, et cela partout au pays, les membres du Groupe de travail n'ont pu s'empêcher de se sentir fiers d'être les collègues des fonctionnaires qui les composaient.

Les rencontres que le Groupe de travail a eues avec ces groupes l'ont aidé à croire fermement en la possibilité du changement. Il ne faisait aucun doute que ces fonctionnaires étaient prêts à relever le défi de Fonction publique 2000 et qu'ils avaient la volonté et la capacité d'assumer les responsabilités que ce défi présentait.

Le Groupe de travail a abordé le système de dotation à deux niveaux : il a étudié des problèmes précis et les problèmes d'ensemble qui débordent toute composante du système de dotation. Dans les pages suivantes, nous explorons d'abord le système de dotation dans son ensemble, puis nous examinons chacune de ses composantes.

APERÇU DU SYSTÈME DE DOTATION

APERÇU DU SYSTÈME DE DOTATION

Le problème :

On pourrait évaluer le succès d'un système selon plusieurs critères. Toutefois, le critère le plus révélateur est sans doute le degré de compréhension du système par utilisateurs et sa fréquence d'utilisation pour les aider à atteindre leurs objectifs. C'est le test le plus important que le groupe de travail sur la dotation a imposé au système et c'est à ce test que le système a le plus clairement échoué.

Les gestionnaires n'ont pas l'impression de participer au système de dotation. Ils en parlent comme d'un fardeau qui leur est imposé. Ils le tolèrent avec une impatience non déguisée ou mettent en oeuvre toute leur ingéniosité pour le contourner.

De nombreux gestionnaires n'en connaissent ni les règles, ni la raison d'être. Ils estiment que le système est l'affaire des spécialistes en dotation et des organismes centraux et qu'il n'est pas l'outil de ceux qui dirigent le personnel : les chefs hiérarchiques.

Nombre de fonctionnaires à tous les échelons de la hiérarchie partagent ces points de vue. Leur perception du système de dotation est qu'il est inutilement compliqué, axé sur des règles et appliqué de façon injuste, en particulier au chapitre des concours.

Déterminer dans quelle mesure le personnel croit que le système est appliqué avec intégrité est une autre façon importante de juger de son succès. Là encore, on trouve que le système est souvent insuffisant. Parce que les gestionnaires voient le système comme un dédale de chinoiseries administratives à contourner, les employés, qui voient le système contourné, doutent de ses capacités d'assurer l'impartialité de la dotation et doutent de la bonne foi des gestionnaires.

La cause :

Cette situation n'est pas essentiellement attribuable à l'irrationalité des diverses composantes du système de dotation. Le Groupe de travail a examiné toutes les composantes dans le détail et a découvert que même si certaines sont imparfaites, bon nombre d'entre elles fonctionnent assez bien. Leurs imperfections n'expliquent pas pourquoi le système n'a pas réussi à rallier ni la direction, ni les employés.

Le Groupe de travail admet que le système de dotation, tel qu'il existe aujourd'hui, est le produit de 75 années d'effort destinés à garantir l'impartialité au moyen de règles. Il suppose de façon générale que l'accès équitable à un emploi dans la fonction publique sera garanti non pas en tenant les gestionnaires responsables, mais en confiant à des spécialistes l'application d'un ensemble de règles et de marches à suivre.

Le Groupe de travail est d'avis que la principale source du problème est la philosophie de la direction à l'égard de l'actuel système de dotation - une philosophie qui favorise le contrôle

externe plutôt que la responsabilité individuelle, une philosophie qui favorise la prévention des erreurs plutôt que l'obligation de rendre compte, une philosophie qui repose sur des règles, plutôt que sur le jugement.

Cette philosophie est en partie le reflet de la législation et de la réglementation en vigueur, qui sont normatives en ce qui concerne les méthodes administratives, et en partie le reflet de la sélection, de la formation et de la supervision de spécialistes en dotation qui, dans le passé, ont insisté sur l'aspect réglementaire du système de dotation. Cette philosophie a créé une culture administrative qui résiste au changement.

Le Groupe de travail croit qu'il faut s'attaquer aux diverses lacunes du système de dotation. Le présent rapport renferme plusieurs recommandations à cette fin. Toutefois, des mesures intelligentes ont déjà été prises au sujet des lacunes du système, sans grand succès pour ce qui est de le changer dans l'ensemble. Le système de dotation est plus que la somme de ses parties; c'est toute l'approche quant à la gestion de la dotation qui doit être changée. Ce changement demande un bouleversement important de la culture administrative dans laquelle s'intègre le système de dotation. Sans ce bouleversement, les changements que l'on apportera aux composantes du système risquent de ne pas avoir tous les effets voulus. Le Groupe de travail est d'avis que ce genre de changement est possible et qu'il y a chez tous les responsables de la dotation une volonté de faire fonctionner le système.

En résumé, le Groupe de travail recommande que les modifications au système de dotation aient pour objectifs premiers de créer un

système qui permette aux gestionnaires de se sentir responsables de la sélection, du perfectionnement et de la promotion de leur personnel et qui soit considéré par les employés comme étant intègre. Ces changements nécessitent que l'on s'écarte de la culture administrative qui favorise une conformité exagérée aux règles.

Le contexte :

Le système de dotation est une réussite quand, grâce à lui, es grands objectifs de la gestion des ressources humaines du secteur public sont atteints. C'est en comprenant les objectifs du système de dotation dans le contexte des grands objectifs de la gestion des ressources humaines que l'on peut déterminer l'orientation des améliorations. On trouvera ci-dessous la description de certains des objectifs de la gestion des ressources où entre en ligne de compte le rôle de la dotation.

Le premier objectif est de **fournir le meilleur service possible au public et au gouvernement en place** - telle est la raison d'être de la fonction publique. C'est aussi la raison d'être du système de dotation. Le genre de personnes que nous recrutons, le genre de comportement que nous récompensons par des promotions et la facilité avec laquelle nous déployons des employés pour répondre aux besoins des clients ont d'importantes répercussions sur l'efficacité de notre service.

Le deuxième objectif est **d'offrir à nos employés un milieu de travail humain et positif.** Cela englobe plusieurs éléments qui se chevauchent. Un milieu de travail positif est celui où les employés

ont le sentiment d'être traités équitablement. C'est celui où les employés sont traités avec respect. C'est un milieu où les employés ne sont pas malmenés ou menacés. C'est aussi un milieu de travail où les employés ont la possibilité d'apprendre et de se perfectionner. C'est un milieu de travail où l'on fait valoir aux employés la signification et l'importance du travail à faire. C'est un milieu de travail où l'employé a un sentiment d'appartenance à une collectivité. En termes clairs, la façon dont sont prises et expliquées les décisions relatives aux promotions, l'ampleur des déploiements pour le perfectionnement du personnel, le degré de bonne foi dans le traitement des recours et les méthodes de fonctionnement de toutes les autres composantes du système de dotation auront de profondes répercussions sur la perception qu'ont les employés de leur milieu de travail.

Le troisième objectif porte sur les **exigences de la gestion dans une grande organisation.** Les nominations doivent être faites non seulement pour répondre aux besoins opérationnels de l'unité administrative où la dotation est effectuée, mais aussi pour répondre aux besoins d'une plus grande organisation. Les besoins de cette organisation peuvent être notamment de réaffecter un employé provenant d'un autre service de l'organisation, d'offrir une diversité de possibilités de nomination au personnel des unités plus petites et d'investir dans le perfectionnement des employés prometteurs à long terme, afin qu'ils apportent leur contribution à l'organisation dans son ensemble.

Outre ces trois catégories d'objectifs de la gestion des ressources humaines, il y a des obligations qui sont inhérentes à la nature particulière de la gestion dans la fonction publique : les

gestionnaires de la fonction publique sont jugés en public sur leur efficacité. Il faut aussi comprendre que ces obligations s'insèrent dans le contexte dans lequel fonctionne le système de dotation.

L'**obligation de rendre compte** en est une. Le système de dotation n'est pas simplement un outil administratif pratique. Il est fondé sur un texte de loi et ses activités sont assujetties à l'examen des tribunaux. Les gestionnaires de la fonction publique doivent être en mesure de présenter des rapports sur leur gestion des ressources humaines et de l'expliquer.

L'**égalité d'accès à un emploi** est une autre obligation. Le système de dotation est le moyen par lequel le public a accès à un emploi dans la fonction publique fédérale. Il doit donc être appliqué de façon juste et en conformité avec le processus administratif auquel on peut s'attendre d'un système qui sert à gérer un programme public.

La troisième obligation est la **représentation** de la diversité canadienne dans la fonction publique. Le système de dotation est le moyen par lequel nous déterminons la composition de la main-d'oeuvre qui rend opérante une bonne partie de notre politique nationale. On s'attend donc à ce que le système produise une main-d'oeuvre à l'image de la diversité régionale, linguistique, culturelle et humaine du pays.

Bien que les objectifs et les obligations auxquelles le système de dotation doit répondre soient nombreux, ils sont généralement complémentaires. Les employés qui travaillent dans un milieu

positif, qui se sentent bien et ont l'impression d'être appréciés et d'être bien traités sont certainement plus enclins à assurer le service attentif que leurs fonctions exigent. De la même façon, les employés qui offrent avec sérieux un service utile seront sûrement plus positifs à l'égard de leur vie au travail.

La santé générale de l'ensemble d'un ministère se répercutera sur le plan de l'efficacité de chaque unité. Un recrutement impartial aide à attirer les plus talentueux . Un effectif représentatif des personnes qu'elle sert est mieux en mesure de leur offrir un bon service. Enfin, le besoin de rendre compte favorise des pratiques de gestion judicieuses.

La solution :

Les objectifs et les obligations sont relativement complémentaires quand on considère l'organisation dans son ensemble. Toutefois, les objectifs multiples rendent les choix difficiles au moment de doter un poste. L'amélioration du service et le perfectionnement du personnel peuvent être des exigences conflictuelles quand vous décidez entre l'utilisation d'un poste à des fins de perfectionnement et sa dotation par un employé ayant déjà eu toute la formation requise. De la même manière, faire preuve d'une équité évidente à l'égard du personnel et servir le public peuvent être des valeurs conflictuelles quand vous décidez des moyens de pourvoir à un poste de façon expéditive.

Ainsi, le système de dotation doit inévitablement répondre à des demandes ayant différentes priorités qui, dans l'ensemble de l'organisation, sont complémentaires, mais qui, à l'échelon de

l'opération de dotation, sont souvent conflictuelles.

Répondre équitablement et promptement à ces demandes et avec l'obligation de rendre compte publiquement est à la base des problèmes du gestionnaire de la fonction publique et cela est rendu plus difficile par un système de dotation axé sur les règles.

La question centrale qu'il faut se poser au moment d'examiner le système de dotation est la suivante : comment résoudre ces demandes conflictuelles? Devrait-il y avoir des politiques, des règles et des règlements pour guider les gestionnaires quand ils sont confrontés à de telles demandes ou faudrait-il laisser le gestionnaire exercer son libre arbitre?

La tentation de rédiger des règles est forte. Or l'expérience montre que cette approche est source de problèmes. Il est impossible de prévoir des règles pour l'énorme diversité des situations auxquelles la dotation du secteur public doit s'appliquer. Bien que les meilleures règles puissent viser juste pour le système en général, elles rateront leur but dans nombre de circonstances individuelles. La réponse aux situations où les règles n'apportent pas de solutions est souvent de rédiger toujours plus de règles détaillées pour guider le comportement dans toutes les circonstances possibles et imaginables. Il en résulte un système rigide que les spécialistes prennent en charge parce qu'ils sont les seuls à prétendre avoir la compétence pour interpréter les nombreux volumes de règles. Il en résulte un système dans lequel la marque d'un gestionnaire compétent est son habileté à contourner les règles. En bref, c'est ce qu'on retrouve dans le système actuel.

Quelle est alors la solution? Il n'est pas question d'accorder aux gestionnaires une autorité sans entrave, mais plutôt de leur donner plus de responsabilités: des responsabilités qui doivent être assumées dans un cadre de principes généraux et de politiques, la responsabilité de se servir de son jugement pour décider du bien-fondé d'une mesure, étant donné la nature de la situation. La responsabilité englobe l'obligation de rendre compte d'une décision faisant appel au jugement. Dans le partie "Mise en oeuvre", on propose une approche qui offre un plan d'ensemble dans le cadre duquel peuvent être élaborées et exercées ces responsabilités et cette obligation de rendre compte.

Les recommandations du Groupe de travail sur les composantes du système de dotation ont été élaborées en tenant compte de cette approche. Les recommandations au sujet des modifications des textes de loi et l'approche générale pour leur mise en application tiennent aussi compte de cette démarche.

Dans les pages qui suivantes, on présente d'abord les grands principes qui devraient être à la base du système de dotation. Sont ensuite exposées les recommandations au sujet des modifications aux composantes du système de dotation. Enfin, on trouvera des recommandations précises pour les modifications aux textes de loi et la proposition générale pour la mise en oeuvre d'une stratégie.

PRINCIPES DIRECTEURS

PRINCIPES DIRECTEURS

Pour traiter de chaque composante du système de dotation, le Groupe de travail a formulé les grands principes et les politiques permettant aux gestionnaires le libre arbitre quand ils prendront des mesures de dotation. Avant d'aborder chacune des composantes du système, le Groupe de travail a formulé un ensemble de principes auxquels toute la fonction publique devrait se conformer et qui constituent un cadre dans lequel doivent s'insérer les recommandations relatives à chaque composante.

Le Groupe de travail croit qu'un système de dotation doit, pour fonctionner, se conformer aux principes suivants:

- Il est assez souple pour répondre aux besoins de ressources humaines des ministères pour les aider à s'acquitter de leurs responsabilités envers le public canadien et le gouvernement en place.

- Il contribue à la très grande compétence de la fonction publique.

- Il ne présente aucune barrière systématique à une fonction publique représentative de la diversité canadienne et peut s'adapter aux politiques visant la correction des déséquilibres dans cette représentation.

- Il satisfait aux exigences de l'équité et permet un processus administratif juste.

. Il exige que le recrutement et la promotion des fonctionnaires soient libres de tout favoritisme politique, bureaucratique ou personnel.

. Son fonctionnement est simple et efficace.

Une question d'équilibre :

Ayant accepté les six principes ci-dessus, le Groupe de travail reconnaît que tout système de dotation devra en tenir compte et s'accommoder des valeurs conflictuelles suivantes :

. Le libre arbitre accordé aux gestionnaires par opposition à l'obligation qui leur est faite d'être justes et ouverts en matière de dotation.

. Répondre aux besoins immédiats de dotation d'un poste et, d'un autre côté, répondre aux besoins à plus long terme de l'organisation.

. Traiter le personnel comme des fonctionnaires dans l'ensemble du gouvernement et, d'un autre côté, les traiter comme des employés attachés à leur ministère.

. Maintenir une fonction publique de carrière et, d'autre part, ouvrir la fonction publique aux nouvelles recrues à tous les échelons.

Le Groupe de travail ne croit pas qu'il soit possible, ni souhaitable de résoudre les conflits qui existent entre ces valeurs; il est d'avis qu'il vaudrait mieux chercher à viser un équilibre optimal. Il croit ce qui suit :

- Le système doit être juste et perçu ainsi, mais il ne faudrait pas que ce soit au détriment du libre arbitre des gestionnaires, nécessaire pour s'assurer que les responsabilités des ministères à l'égard du public et du gouvernement sont respectées.

- On peut présumer que le candidat choisi pour un emploi sera en principe capable de s'acquitter de ses tâches avec compétence, mais il faut retenir que le principe clé pour le choix des candidats est le degré de capacité du candidat à répondre aux besoins à plus long terme de la fonction publique.

- Quoiqu'il soit naturel pour un gestionnaire de chercher d'abord dans son organisation pour doter des postes, le système de dotation doit faire en sorte que les employés aient un accès raisonnable aux multiples possibilités d'emploi à l'échelle du gouvernement.

- Les postes au-dessus du niveau d'entrée seront en principe comblés par des fonctionnaires, mais le système doit permettre un recrutement extérieur à tous les échelons. Quand un gestionnaire décide de recruter des candidats à l'extérieur de la fonction publique pour des postes à des niveaux autres que celui d'entrée, il doit faire en sorte qu'il y ait un

certain équilibre entre ses besoins immédiats et ceux à long terme de la fonction publique.

Dans les pages qui suivent, nous examinons comment ces principes s'appliquent aux diverses composantes du système de dotation.

ÉLÉMENTS DU SYSTÈME DE DOTATION

RECRUTEMENT À LA FONCTION PUBLIQUE

Dans le présent rapport, l'expression «recrutement» désigne les activités liées à l'embauchage de personnes de l'extérieur de la fonction publique. Cet ensemble d'activités soulève plusieurs facteurs, soit quand embaucher, par qui embaucher, les critères de recrutement et toute la question de la vitesse et de la qualité de réaction. À l'exception des employés aux niveaux de soutien et subalterne, les fonctionnaires trouvent le processus actuel de recrutement trop lent, encombrant et alourdi par la réglementation. On reconnaît la nécessité d'officialiser l'équité, mais l'on estime que les nombreux procédés et niveaux d'approbation entravent sérieusement l'aptitude des ministères à recruter des gens compétents. Aux niveaux de soutien et subalterne, où l'intervention individuelle dans les décisions de recrutement est relativement minime, on se préoccupe surtout de l'incidence du recrutement sur les possibilités personnelles d'avancement et de perfectionnement. C'est pourquoi les personnes à ces niveaux accordent une importance considérable au contrôle par la Commission de la fonction publique, pour assurer l'équité. Les recommandations du Groupe de travail dans ce domaine tentent de concilier raisonnablement ces préoccupations qui se situent à l'opposé.

Quand recruter

Bien que dans certaines situations les exigences opérationnelles ou l'efficacité d'un organisme exigent un recrutement externe en

vue de postes au-dessus du niveau d'entrée, la possibilité pour nos employés de progresser dans leur carrière au sein de la fonction publique reste une valeur importante qui devrait être reconnue par les politiques.

Les lois et règlements actuels obligent les ministères à obtenir l'autorisation de la CFP pour le recrutement au-dessus du niveau d'entrée, alors que c'est la direction qui est le mieux en mesure de déterminer quand un recrutement externe s'impose et que c'est donc elle qui devrait assumer cette responsabilité.

Recommandations

1. **Les politiques devraient reconnaître comme étant la norme le recrutement dans la fonction publique au niveau d'entrée.**

2. **La responsabilité de décider lorsqu'il faut recruter à l'extérieur de la fonction publique au-dessus du niveau d'entrée devrait revenir aux ministères. L'obligation législative actuelle d'obtenir l'autorisation de la CFP devrait être éliminée compte tenu des politiques globales en matière de gestion des ressources humaines et l'employeur devrait élaborer des lignes directrices afin d'orienter les décisions par les ministères de procéder au recrutement.**

Qui devrait recruter

Le maintien de la neutralité politique de la fonction publique demeure une valeur importante. L'expérience d'autres juridictions révèle que lorsque l'on supprime les modalités structurelles

appuyant cette tradition, c'est souvent la neutralité de la fonction publique qui en souffre. L'un des éléments structurels critiques assurant la neutralité de la fonction publique consiste à confier le recrutement à un organisme comptable au Parlement, plutôt qu'au gouvernement du jour.

Recommandation

3. **Le recrutement à l'extérieur de la fonction publique, à n'importe quel niveau, devrait continuer de relever d'un organisme parlementaire qui, de par la Loi, doit procéder au recrutement d'une façon respectant la neutralité politique de la fonction publique. (Cependant, de nouvelles mesures législatives ne devraient pas exclure la possibilité de déléguer le recrutement.)**

Critères de sélection des candidats

La Loi actuelle part du principe que l'embauchage vise un poste, et non un organisme. L'embauchage en est donc venu à viser des postes particuliers, plutôt qu'une carrière dans la fonction publique, ce qui a entraîné une sélection se fondant sur les aptitudes requises pour un poste initial, plutôt que sur les besoins à plus long terme de la fonction publique. La plupart des candidats recrutés restent dans la fonction publique, afin d'y poursuivre leur carrière et occuperont probablement plusieurs postes autres que celui pour lequel on les a embauchés au départ. Une décision en fait de recrutement représente un investissement et il faudrait songer au rendement à long terme plutôt que seulement aux besoins immédiats.

Recommandation

4. **La sélection d'une recrue ne devrait pas se limiter à son aptitude à s'acquitter des fonctions du premier poste visé par le recrutement, mais porter également sur la mesure dans laquelle cette sélection répond aux besoins à long terme en ressources humaines de la fonction publique.**

Dans certains cas, il faudra plus qu'auparavant mettre l'accent sur des candidats plus prometteurs à long terme. Il faudra parfois également appliquer des stratégies de recrutement plus rigoureuses et, par conséquent, moins expéditives à court terme.

Vitesse et qualité de réaction

En général, les gestionnaires et les fonctionnaires trouvent le processus de recrutement lent et encombré de procédures inutiles. Les employés de niveau moins élevé ont tendance à insister sur l'incidence du recrutement à l'extérieur de la fonction publique sur leurs possibilités d'avancement et de perfectionnement. Dans le régime actuel, on a eu tendance à tenir plus compte des préoccupations des employés que des besoins des gestionnaires. Les recommandations qui suivent partent du principe qu'il faudrait assouplir les règles pour laisser plus de place au jugement. Ce principe répond aux besoins des gestionnaires, mais par contre on jugera ces derniers sur leur rendement dans le domaine de l'équité envers leurs employés.

Recommandations

5. Le recrutement à l'extérieur de la fonction publique devrait se faire au niveau de la direction, être sans appel et non assujetti à des détails de procédure. Il faudrait ériger en norme des stratégies de recrutement rehaussant la vitesse et l'efficacité, menées d'une façon qui reflète le contexte particulier de chaque mesure ou campagne de recrutement. Lorsque la situation s'y prête, il faudrait adopter les techniques ayant fait leurs preuves dans le secteur privé.

6. Le Groupe de travail avait proposé dans son rapport provisoire plusieurs recommandations de mesures pouvant être adoptées immédiatement pour améliorer le système de dotation. Certaines d'entre elles touchent la question du recrutement, plus spécifiquement la recommandation selon laquelle la Commission de la fonction publique devrait définir les situations où l'on peut envisager la présentation de candidats nommément désignés; il faudrait déterminer les moyens et le coût d'un processus de recrutement plus efficace par une automatisation plus poussée et un accès ministériel direct; il faudrait rendre plus efficaces les enquêtes de sécurité et étudier le recours à des réserves de ressources pour le recrutement de généralistes. En plus de ces recommandations et compte tenu du paragraphe 5 qui précède, le Groupe de travail estime qu'il y aurait une amélioration mesurable de la vitesse et de la qualité de réaction du processus de recrutement si l'on adoptait également les mesures suivantes:

- Les agents de recrutement devraient être en contact direct avec les gestionnaires effectuant l'embauchage. Actuellement, dans plusieurs ministères, cette relation s'effectue par l'entremise d'agents ministériels de dotation. En plus d'affaiblir la communication, ce processus amenuise la responsabilité d'offrir un service dans les meilleurs délais.

- Les besoins en ressources peuvent faire l'objet de prévisions plus fréquentes et l'on pourrait embaucher des candidats à l'avance, en fonction de ces prévisions.

- Il faudrait accroître l'utilisation de répertoires de candidats présélectionnés, tant au niveau de l'organisme parlementaire qu'à celui des ministères.

- Des numéros d'autorisation en matière de priorités pourraient être attribués en bloc pour des périodes déterminées de moins de six mois.

- Lorsque c'est indiqué, on pourrait tenir simultanément des concours externes et internes.

- Le délai de réponse à des annonces pourrait être réduit à une durée qui reste toutefois raisonnable pour les candidats.

- On pourrait utiliser plus souvent des énoncés de qualités généraux.

- On pourrait réduire la documentation à un minimum.

- Diverses étapes d'évaluation des candidats pourraient se dérouler simultanément.

- Les listes d'admissibilité pourraient faire l'objet d'une utilisation plus générale.

OPTIONS D'EMPLOI

L'emploi pour une période déterminée représente l'un des domaines où les gestionnaires ont exploité avec le plus d'imagination les dispositions actuelles du système de dotation.

La structure de l'emploi dans la fonction publique repose en grande partie sur le principe de la carrière. On présume que la majorité des fonctionnaires passeront la plus grande partie de leur carrière dans la fonction publique. Les conditions d'emploi et la protection contre les mises à pied que l'on offre aux fonctionnaires découlent en grande partie de ce principe.

Dans bon nombre de cas, la réalité du travail ne correspond pas à ce principe d'une carrière dans la fonction publique. Beaucoup de tâches dans la fonction publique sont de durée limitée, intermittentes ou à temps partiel. De plus, bien que l'emploi permanent soit l'option privilégiée par plusieurs, les gens sont maintenant moins portés de choisir une carrière linéaire ininterrompue, de leur arrivée sur le marché du travail jusqu'à leur retraite.

Les dispositions actuelles régissant l'emploi pour une période déterminée ont procuré une partie de la souplesse nécessaire pour s'adapter aux changements, mais la réalité du travail dans la fonction publique est beaucoup plus complexe que la simple distinction entre les emplois pour une période déterminée et ceux pour une période indéterminée. Cette réalité a mené à des

utilisations de l'emploi pour une période déterminée qui vont bien au-delà de l'intention de départ. Certaines de ces pratiques sont décrites ci-après.

En général, l'expérience révèle aux gestionnaires que le processus normal de dotation est souvent rigide et peu réaliste et ils utilisent de façon imaginative l'emploi pour une période déterminée afin d'être en mesure de respecter leurs exigences opérationnelles.

Comme les employés pour une période déterminée n'**ont pas droit** à des avantages sociaux en vertu des politiques de réaménagement de l'effectif, ils représentent souvent pour les gestionnaires un effectif variable qui peut augmenter ou diminuer dans le contexte incertain des budgets.

Comme on peut se départir d'un employé pour une période déterminée en laissant simplement la période expirer, ce type d'employé remplit souvent des fonctions de stagiaire et l'on évoque rarement les dispositions prévues au moment du recrutement pour le renvoi en cours de stage.

De plus, à cause de l'impression (sans fondement) que l'on peut embaucher des employés pour une période déterminée sans avoir vraiment à envisager des candidats prioritaires, en portant moins attention aux exigences en matière de sécurité et avec une surveillance moins rigoureuse de la part de la Commission de la fonction publique, on a souvent tendance à les embaucher, au lieu de recruter des employés pour une période indéterminée. La situation en est arrivée au point où la majorité des nouveaux employés pour une période indéterminée sont maintenant d'abord

embauchés pour une période déterminée, au lieu d'être embauchés directement pour une période indéterminée.

En bref, nous vivons actuellement une situation où l'emploi pour une période déterminée sert souvent à contourner les éléments les plus restrictifs du système de dotation, et non pour son objectif prévu de combler des besoins en main-d'oeuvre pour une période définie.

Le Groupe de travail en est arrivé à la conclusion qu'il faudrait aborder de front les difficultés que pose le recrutement externe et l'utilisation des stages qui ont généralisé le recours à des employés pour une période déterminée. (On traite de ces questions dans des sections précédentes du présent rapport.) Une carrière dans la fonction publique devrait demeurer la norme, mais il est évident que les gestionnaires ont besoin de plus de souplesse sur le plan de l'embauchage afin de répondre aux exigences opérationnelles. C'est pourquoi, le Groupe de travail recommande que soient plus répandus les modes d'embauchage auxquels peuvent recourir les gestionnaires et qui reflètent la diversité des besoins de la fonction publique.

Recommandation

1. **La gamme des options ouvertes aux gestionnaires pour l'embauchage dans la fonction publique devrait être élargie et modifiée pour offrir les grandes catégories suivantes :**

- **Emploi pour une période indéterminée**
  - **a) temps plein**
  - **b) temps partiel (redéfini)**
- **Emploi pour une période déterminée**
- **Emploi occasionnel (redéfini)**

Emploi pour une période indéterminée

a) Temps plein

Cette formule sous-entend habituellement un engagement à offrir une carrière et de l'emploi pour une période non spécifiée. Il s'agit de l'option privilégiée dans la plupart des situations. Nous sommes le mieux en mesure d'attirer les gens les plus talentueux lorsque nous pouvons leur offrir un emploi à temps plein. Il est peu probable que les meilleurs nouveaux diplômés et les employés très appréciés oeuvrant dans d'autres organismes acceptent des offres d'emploi d'une durée limitée. Il faut tout faire pour utiliser les nominations à temps plein à titre de formule privilégiée de recrutement dans la fonction publique.

Même dans les cas où la durée du travail est incertaine, il faudrait d'abord choisir le recrutement à temps plein. Lorsque les exigences du travail changent, les employés recrutés sur la base d'un bon processus de sélection seront faciles à réaffecter.

b) Temps partiel (redéfini)

Lorsque le travail se présente de façon sporadique ou à des intervalles réguliers, la formule d'emploi choisie devrait en tenir compte. Les options établies de travail saisonnier et à temps partiel jouent un rôle utile, mais elles manquent de souplesse. Le travail saisonnier est habituellement associé à une saison de l'année et le travail à temps partiel se limite à une partie de la semaine. Il devrait être possible pour des employés dont l'emploi offre tous les avantages d'un emploi pour une période indéterminée, de travailler pendant n'importe quelle période régulière ou non d'une semaine, d'un mois ou d'une année.

Nombre de gens, généralement des femmes, préfèrent harmoniser leurs heures de travail avec leurs obligations domestiques et familiales. Des modalités plus souples devraient permettre au gouvernement d'attirer plusieurs nouveaux candidats qui ne se présenteraient pas autrement. De plus, ce genre de modalités permettrait à certains employés qui le désirent de passer à un emploi à temps partiel pendant certaines périodes de leur vie sans quitter la fonction publique. Parallèlement, du côté de l'employeur, la charge de travail peut varier énormément selon la situation. Pour s'adapter à cette situation, les gestionnaires devraient avoir la latitude de conclure des contrats avec des personnes intéressées, afin de les embaucher pour des périodes intermittentes, c'est-à-dire les appeler lorsqu'il y a du travail et les mettre en situation d'inactivité lorsqu'il n'y a pas de travail ou à leur demande.

Dans l'une ou l'autre des situations précédentes, les employés devraient pouvoir accumuler des années de service, comme si leur emploi avait été continu, aux fins du régime de pensions et des autres avantages liés au nombre d'années de service.

Recommandations

2. **Il devrait être exigé dans la politique que le recrutement s'effectue pour une période indéterminée, à moins que l'on puisse clairement démontrer que à travail sera d'une durée limitée.**

3. **La définition de l'emploi à temps partiel pour une période indéterminée devrait englober les dispositions existantes en ce qui concerne l'emploi saisonnier et à temps partiel avec les précisions et les ajouts suivants:**

SAISONNIER: toute période régulière au cours de l'année;

À TEMPS PARTIEL: toute partie d'un jour, d'une semaine, d'un mois ou d'une année, à intervalles réguliers ou non;

INTERMITTENT : alternance de situations d'inactivité et de rappel au travail, par consentement mutuel de l'employé et de l'employeur, selon les fluctuations de la charge de travail ou la disponibilité de l'employé.

4. **Les avantages sociaux offerts aux employés à temps partiel devraient être proportionnels aux heures de travail accumulées et toute la durée de leur service au cours d'une année devrait**

être considérée comme une période d'emploi continue.

5. Les employés à temps partiel devraient faire l'objet d'une sélection conforme aux normes et procédés habituels de recrutement et il devraient être admissibles au déploiement et aux concours internes.

6. Les définitions qui précèdent devraient être normalisées dans la Loi sur l'emploi dans la fonction publique, de même que dans l'ensemble des politiques et mesures législatives touchant l'emploi.

Nominations pour une période déterminée

L'emploi pour une période déterminée devrait se limiter au travail pour une période déterminée. Comme les employés nommés pour une période déterminée deviennent souvent des fonctionnaires permanents, il faut procéder avec rigueur à leur sélection et à leur recrutement, et non les traiter comme des employés de catégorie inférieure.

Recommandations

7. La politique devrait limiter l'embauchage d'employés pour une période déterminée aux situations où la durée du travail est limitée. Lors de l'embauchage d'employés pour une période déterminée, les gestionnaires devront décrire la tâche précise qui nécessite une nomination pour une période déterminée. La période déterminée devrait normalement s'établir à moins de deux ans.

8. Les employés nommés pour une période déterminée devraient faire l'objet d'une sélection conforme aux normes et procédés habituels de recrutement. Ils devraient être admissibles à participer à des concours internes de la fonction publique et pouvoir être envisagés en vue d'une nomination sans concours.

9. Les employés nommés pour une période déterminée devraient jouir des mêmes conditions d'emploi et avantages sociaux que les employés nommés pour une période indéterminée, sauf en ce qui fait que leur nomination vise une période spécifique.

Emploi occasionnel

L'embauchage de personnel occasionnel ne devrait pas faire l'objet des mêmes exigences que l'embauchage d'employés actuellement ou éventuellement permanents. Cependant, les employés qui ne sont pas embauchés dans les formes ne devraient pas devenir permanents, sauf par le biais du processus normal.

Les gestionnaires qui prévoient que le travail peut se prolonger au-delà de la période initiale ou qui prévoient des postes vacants auxquels les employés occasionnels pourraient poser leur candidature devraient avoir recours à l'une des autres options de recrutement.

Recommandations

10. Les ministères devraient pouvoir recruter des employés occasionnels sans avoir à se conformer aux normes et procédés habituels de recrutement.

11. Les employés occasionnels ne devraient pas être admissibles à un emploi pour une période indéterminée, sauf à titre de candidats externes par le processus normal de recrutement.

12. Afin d'éviter que les employés occasionnels ne deviennent un effectif parallèle embauché dans des conditions différentes, ils ne devraient pouvoir travailler pour le même ministère que pendant six des douze mois d'une période donnée.

13. Les employés occasionnels devraient jouir d'avantages comparables et travailler dans des conditions comparables à ce que le régime actuel prévoit à l'égard des employés pour une période déterminée de moins de six mois.

14. Les employés occasionnels peuvent être embauchés et rémunérés à l'heure ou pour des périodes continues allant jusqu'à six mois.

DÉPLOIEMENT

En vertu de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique, le déploiement du personnel d'un poste à un autre est réputé constituer une nomination et est donc soumis aux mêmes considérations que les deux autres éléments du système de dotation, soit le recrutement et la promotion interne. En ce qui concerne ces éléments, les principales considérations concernent la nécessité de s'acquitter de ses fonctions d'une manière clairement exempte de tout favoritisme politique, bureaucratique ou personnel. À ce titre, toute la question d'équité, d'accès et de sélection du plus qualifié revêt une importance primordiale. Cependant, l'application des mêmes critères au déploiement nuit à l'aptitude des gestionnaires à répondre rapidement et efficacement aux besoins opérationnels et à offrir une expérience variée à leurs employés pour les perfectionner.

Le Groupe de travail en est arrivé à la conclusion que le déploiement ne devrait pas être assujetti au critère du mieux qualifié et plutôt découler d'un accord consensuel entre le gestionnaire et ses employés. Pour déterminer lesquels de ses subordonnés sont aptes à être affectés à un poste de perfectionnement ou à répondre aux besoins opérationnels, les gestionnaires doivent beaucoup tenir compte du principe d'équité. Le Groupe de travail est d'avis que le fait de consentir une souplesse importante dans ce domaine fera équilibre au régime plus restrictif régissant la promotion. Le Groupe ne croit pas qu'il soit dans l'intérêt de la fonction publique d'exprimer de la méfiance à l'égard de l'aptitude des gestionnaires à faire usage d'une telle souplesse, par le maintien de règles, de règlements et

de procédés tatillons en vue de protéger l'intégrité du système. Le Groupe de travail croit plutôt les gestionnaires parfaitement capables d'exercer leurs responsabilités en matière de déploiement d'une manière équitable et ouverte, sans qu'il soit nécessaire d'imposer des contrôles centraux.

Pour certains postes dans la fonction publique, la nécessité fonctionnelle du déploiement est telle qu'elle devrait constituer une condition d'emploi. Il n'y a qu'à songer par exemple au roulement dans le service extérieur du Canada. Cependant, dans la plupart des cas, la relation consensuelle normale entre la gestion et les employés devrait suffire à accorder aux gestionnaires la souplesse nécessaire pour exercer leurs responsabilités en matière de déploiement.

Les avantages opérationnels et de perfectionnement d'une souplesse accrue de déploiement seraient énormément intensifiés si la souplesse en question ne se limitait pas à des postes d'un niveau correspondant à celui de la personne visée par le déploiement. Cependant, le déploiement d'une personne à un poste de niveau supérieur (sous-classement) pose des problèmes particuliers. D'un côté, on peut avancer qu'il s'agit pour cette personne d'un avantage de perfectionnement dont les autres ne profitent pas et que l'on ne devrait donc pas ajouter l'avantage supplémentaire de la rémunération provisoire. D'autre part, les employés et leurs syndicats n'abandonneraient pas facilement les protections liées aux dispositions sur les affectations provisoires et la rémunération provisoire, surtout lorsque le sous-classement peut être perçu comme accordant un avantage inéquitable lors de concours subséquents. C'est pourquoi le Groupe de travail en est arrivé à

la conclusion que la souplesse accrue ne devrait pas s'étendre au déploiement de sous-classement autrement qu'en vertu des dispositions normales sur les affectations provisoires et la rémunération provisoire. Cette conclusion ne s'applique pas à la catégorie proposée de la direction, et tient compte de la plus grande latitude de déploiement latéral que recommande le Groupe de travail sur les structures des professions et de la classification.

Afin de maximiser le potentiel d'enrichissement personnel du déploiement, il est important de présenter des possibilités de déploiement les plus larges possible et de faire promouvoir activement par les ministères le perfectionnement des employés par le déploiement, en consacrant du temps et des ressources à la coordination de cette activité.

L'accès à l'expérience qu'apporte le déploiement est précieux pour tous les employés. Le déploiement doit être géré de façon équitable et ouverte, de façon à ne pas devenir un outil de favoritisme ou être perçu comme tel.

Recommandations

1. **Afin d'assurer la souplesse nécessaire pour le service au public et le perfectionnement de l'effectif, le déploiement permanent ou temporaire de l'effectif devrait relever de la gestion (sous réserve des considérations ci-après).**

2. **On s'attendra à ce que les gestionnaires exercent leurs responsabilités en ce domaine de façon équitable et qu'ils prennent l'initiative d'expliquer ouvertement leurs décisions**

de déploiement à leur effectif.

3. On s'attend à ce que les gestionnaires continuent de respecter les politiques pertinentes de l'employeur, notamment en ce qui concerne les exigences linguistiques et les exigences en matière de sécurité des postes.

4. Dans les postes où la liberté de déployer l'effectif est nécessaire à l'efficacité opérationnelle, l'employeur devrait détenir le pouvoir d'inclure dans les conditions d'emploi une clause par laquelle le candidat nommé consent à être éventuellement redéployé.

5. Dans toutes les situations où le consentement à un éventuel redéploiement ne constitue pas une condition d'emploi, la décision relative au déploiement devrait reposer sur les relations normales de consentement mutuel entre la gestion et les employés.

6. À l'exception des situations visées par les dispositions sur l'affectation provisoire et la rémunération provisoire, la souplesse accrue accordée aux gestionnaires ne devrait pas s'étendre au déploiement de personnes dont le niveau de classification est inférieur à celui du poste à pourvoir.

7. Afin de faciliter le mouvement latéral, les ministères devraient établir des bureaux d'affectation qui faciliteront le déploiement entre unités organisationnelles et l'organisme central devrait établir un bureau facilitant le mouvement latéral interministériel.

PROMOTIONS

C'est dans le domaine des promotions que les fonctionnaires expriment le plus leur scepticisme au sujet du caractère équitable du système de dotation. Au sein des groupes de discussion mis sur pied pour le Groupe de travail, on avait le sentiment, à tous les échelons, que dans de nombreux cas, les promotions étaient décidées à l'avance. Aux yeux de nombreux employés, il s'agissait d'une formalité visant à légitimer une décision déjà arrêtée.

Un certain nombre de facteurs concourent à ce sentiment général d'injustice. Des employés citent le fait que, dans de fortes proportions, les promotions résultent de nominations sans concours, que de nombreux candidats reçus dans les concours ont exercé les fonctions à titre intérimaire pendant longtemps et que les énoncés de qualités sont souvent très spécialisés, ce qui donne l'impression qu'ils ont été conçus soit pour éliminer les candidats, soit pour privilégier certains candidats. À un palier plus fondamental, un fossé ne cesse de s'élargir entre la perception des cadres et celle des employés au sujet des critères sur lesquels les promotions devraient reposer. Depuis quelques années, des cadres de la fonction publique sont de plus en plus d'avis que leurs homologues du secteur privé sont en mesure de promouvoir des employés en vertu d'un régime de stimulation et de récompense, et non seulement pour respecter les besoins de l'entreprise à un échelon donné. Cela a amené les cadres de la fonction publique à délaisser l'approche traditionnelle d'attribution des promotions en fonction du mérite (ou des compétences) pour adopter une méthode qui s'harmonise mieux avec leur perception de l'évolution dans le secteur privé.

Parallèlement, les fonctionnaires continuent de considérer la fonction publique comme une institution au sein de laquelle les employés devraient être sur un pied d'égalité en ce qui concerne les occasions de promotion en fonction de leurs compétences.

Les membres du Groupe de travail sont d'avis qu'il est impératif d'adopter des mesures pour modifier cette perception d'injustice parmi nos employés. Ils ont la conviction que la souplesse considérablement accrue qui est inhérente aux recommandations relatives au déploiement fournit l'occasion de prendre les mesures nécessaires afin d'en revenir à l'essentiel en ce qui concerne les modalités de sélection des candidats en vue de promotions.

Le Groupe de travail estime que bien que la tenue de concours devrait être la règle, il y aura toujours des circonstances où le choix du candidat le mieux qualifié s'imposera de lui-même, de sorte qu'il serait contre-productif d'opter pour la voie du concours. C'est ce qui a amené le groupe de travail à recommander que soit maintenue la disposition favorisant les promotions sans concours.

La surutilisation de l'entrevue comme moyen exclusif d'évaluer la compétence des candidats soulève une préoccupation particulière en ce qui concerne la validité de cette évaluation dans le cadre du régime actuel. Selon les travaux de recherche, parmi l'éventail des moyens qui existent (tests <<in-basket>>, centres d'évaluation, entrevues, etc.), le moins fiable est l'entrevue. Étant donné cette préoccupation et le fait que si les employés doivent être affectés après avoir été promus, ils doivent s'adapter non seulement aux impératifs de leur poste en particulier, mais aussi

aux besoins plus généraux de l'organisme et de la fonction publique dans son ensemble, l'outil de sélection doit être conçu pour permettre d'évaluer le potentiel éventuel, ainsi que les compétences pratiques actuelles. C'est en tenant compte de ces impératifs que le Groupe de travail formule les recommandations suivantes.

Recommandations

1. **La promotion devrait être fonction du choix du candidat "le mieux qualifié" par l'évaluation relative des aptitudes des divers postulants et en se référant à un énoncé de qualités tenant compte des exigences précises de la tâche, des impératifs du groupe, ainsi que de l'échelon du poste et des besoins de l'organisme.**

2. **Les cadres devraient faire appel à l'éventail des outils d'évaluation mis à leur disposition lors de l'organisation des concours de promotion. Ils devraient choisir l'un de ces outils en s'en remettant de moins en moins à l'entrevue et en insistant sur les outils qui les aideront à connaître le potentiel éventuel des candidats.**

3. **Le processus de promotion devrait se dérouler par voie de concours, sauf dans les cas où l'on peut démontrer que le candidat qui satisfait le mieux à l'énoncé de qualités peut être recruté sans concours.**

4. **Dans les programmes de perfectionnement, l'évaluation relative des aptitudes des candidats (soit par concours) devrait**

intervenir dès le recrutement. Au sein d'un programme, les employés devraient être promus en fonction du respect d'une norme de sélection pour le niveau en question.

5. Le processus de promotion devrait relever de l'organisme parlementaire; il faudrait cependant continuer de le déléguer au ministère dans toute la mesure du possible.

6. L'organisme parlementaire devrait surveiller et, au besoin, vérifier les pratiques des ministères en matière de promotions.

7. Les employés considèrent les nominations intérimaires de longue durée comme une source importante d'injustice au sein du système de dotation; il faudrait donc éviter ces nominations.

8. Conformément à l'engagement d'établir une fonction publique axée sur la carrière, la zone de concours pour les promotions devrait être aussi vaste que le permettent les circonstances d'ordre pratique.

9. Les promotions devraient faire l'objet d'un droit d'appel, y compris jusqu'à l'admission à la catégorie de la gestion.

10. L'employeur devrait établir des politiques qui définissent ce qui constitue une promotion.

11. L'employeur devrait préparer des normes de sélection pour chaque échelon au sein de chaque groupe professionnel.

STAGE PROBATOIRE

Le recours au stage probatoire représente la dernière étape du processus de recrutement et de promotion. Le stage probatoire vise à donner aux cadres le temps d'évaluer le bien-fondé de la décision de sélection en fonction du rendement de l'intéressé, en plus de leur permettre de lui communiquer des observations et d'assurer son orientation, ainsi que de tirer en général une conclusion qui permet de savoir si la sélection est appropriée ou non.

En ce qui concerne le recrutement effectué à l'extérieur de l'organisme, un principe bien établi dans le domaine des relations professionnelles veut que le renvoi en cours de stage donne lieu à un renvoi de l'organisme sans droit de recours. En ce qui concerne les promotions cependant, même si l'objectif du stage reste le même, le Groupe de travail est d'avis que le résultat du renvoi doit être différent; en d'autres termes, si on en conclut que la sélection n'est pas appropriée, il faut soit réaffecter l'intéressé à un autre poste à son nouvel échelon, soit le réaffecter à son ancien échelon. Cette conclusion ne doit pas donner lieu à un renvoi de la fonction publique.

Selon le Groupe de travail, le taux exceptionnellement faible de renvois en cours de stage témoigne du fait que la plupart des cadres ne comprennent pas la situation et (ou) hésitent à expliquer directement à l'employé les motifs de son renvoi. Même s'il est admis que le renvoi en cours de stage devrait demeurer un fait rare, il faut cependant y recourir dans les cas où le processus de sélection a échoué.

Recommandations

1. Il faudrait offrir aux cadres une formation et un soutien pour ce qui est du recours au renvoi en cours de stage suivant le recrutement et la promotion.

2. Il ne devrait jamais y avoir de droit d'appel en cas de renvoi en cours de stage et l'organisme parlementaire ne devrait pas non plus faire enquête dans ces cas.

3. Un échec lors du stage probatoire suivant une promotion ne devrait pas donner lieu à un renvoi, mais plutôt à une affectation à un autre poste du même échelon ou à une réaffectation à l'ancien échelon de l'intéressé.

ADMISSION DU PERSONNEL MILITAIRE, DE LA GRC ET DU SCRS DANS LES CONCOURS INTERNES

Les alinéas a, b et c de l'article 2(2) de la Loi actuelle sur l'emploi dans la fonction publique (LEFP) permettent au personnel militaire des Forces canadiennes, de la GRC et au personnel du SCRS de participer à des concours internes sur un pied d'égalité avec les fonctionnaires. Cette loi permet en effet aux ministères de définir la zone de concours. Par exemple, un concours peut s'adresser aux employés nommés en vertu de la LEFP à partir d'une certaine zone de la fonction publique ou d'un certain territoire géographique, ainsi qu'au personnel militaire des Forces canadiennes partout au pays.

L'alinéa d de l'article 2(2) autorise les ministères à étendre des zones de concours à d'autres fonctionnaires qui ne sont pas visés par la LEFP, à la condition que le gouverneur en conseil les désigne pour leur permettre d'être visés par ces mesures de dotation. Ces organismes s'adressent à la CFP, qui recommande au gouverneur en conseil de les inclure ou non. La CFP fonde sa recommandation sur les méthodes d'embauchage de l'organisme. Si ces méthodes sont considérées conformes aux principes du mérite, de l'équité et de l'impartialité les organismes peuvent être inclus dans les concours internes en vertu de l'alinéa d de l'article 2(2).

Le **Groupe de travail sur les obstacles à l'avancement des femmes dans la fonction publique** a constaté que l'admission du personnel

militaire dans les concours internes constitue un obstacle à l'avancement des civils, hommes ou femmes, en particulier dans certains groupes et certains ministères. Ce groupe de travail recommande par conséquent que le paragraphe 2 de l'article 2 de la LEFP soit supprimé.

Les représentants militaires sont d'accord pour reconnaître que la plupart des postes auxquels accède à l'heure actuelle le personnel militaire en vertu de cette préférence pourraient être accessibles selon les modalités normales. Ils sont cependant d'avis que l'élimination de cette préférence pourrait constituer, aux yeux des militaires, un message négatif sur leur importance à titre de «fonctionnaires».

Pour certains employeurs distincts et certains ministères, le mouvement d'employés entre les organismes en raison de l'application de l'alinéa d de l'article 2(2) représente un avantage énorme dans la gestion des ressources humaines. Il permet par exemple aux ministères de tirer parti de la compétence d'employés de petits organismes spécialisés qui constituent des employeurs distincts, en plus d'ouvrir aux employés de ces organismes des horizons professionnels qui débordent les cadres de leurs organismes employeurs.

Après avoir examiné la question sous divers angles, le Groupe de travail conclut que le processus de recrutement constitue le moyen approprié pour recruter le personnel auprès d'organismes qui ne sont pas visés par la LEFP. Les ministères qui ont la responsabilité de décider à quel moment il faut recruter au-delà du niveau d'entrée auront suffisamment accès à ce moyen dans les

cas où ils ne peuvent recruter le personnel dont ils ont besoin par le biais d'un concours interne. L'article 2(2) ne se justifie donc presque plus.

Recommandation

1. **Le Groupe de travail recommande que le paragraphe 2(2) de la LEFP soit supprimé.**

RECOURS

Des discussions avec des employés nous ont appris que l'existence de droits d'appel pour faire contrepoids au pouvoir discrétionnaire des cadres continue de représenter une caractéristique du système de dotation qu'ils jugent utile. L'importance des droits d'appel s'intensifiera au fur et à mesure de l'évolution du régime de dotation, qui était auparavant rigoureusement réglementé et qui oblige désormais les cadres à faire preuve de jugement dans le contexte d'un ensemble général de politiques et de principes directeurs. Le Groupe de travail croit fermement en une atmosphère d'ouverture d'esprit et encourage les gestionnaires à utiliser tous les mécanismes informels possibles pour favoriser cette atmosphère.

De nombreux cadres ont exprimé une préoccupation au sujet du nombre d'appels vexatoires et de la nécessité de recourir à la dotation défensive en raison de la menace d'appels.

Selon la recherche, le nombre réel d'appels vexatoires est faible; cependant, on s'en souvient pendant longtemps et on en discute fréquemment.

La tendance à recourir à la dotation défensive est beaucoup plus attribuable à la culture administrative globale du régime de dotation qu'à la nécessité de pouvoir résister à un appel éventuel. Les agents de dotation ont reconnu qu'ils utilisaient souvent la menace de l'appel pour amener les cadres à respecter ce qu'ils considèrent comme des exigences minimums pour de saines mesures de dotation.

Plusieurs solutions permettant de réduire le nombre d'appels vexatoires ont été examinées; cependant, on n'en a trouvé aucune qui n'entraînait pas également une baisse significative de l'accès général aux recours.

Les moyens qui, selon les constatations, réduisent le nombre d'appels sans diminuer l'accès légitime aux recours comportent notamment l'accroissement de la transparence du régime de dotation. Voici deux autres moyens :

- Les politiques actuelles en matière de dotation encouragent les cadres à fournir à tous les candidats intéressés des observations détaillées après l'entrevue de sélection. Dans ces cas, les appels sont rares. Toutefois, peu de cadres semblent être au courant de cette politique.

- Quand un employé interjette appel, le ministère est invité à fournir à l'appelant une documentation et de l'information au sujet des mesures de dotation (divulgation de l'information). Depuis l'application de ce principe, les appels abandonnés sont passés de 14 à 40 pour cent, dans 90 pour cent des cas à la suite de la divulgation de l'information.

Recommandations

1. **Les candidats non retenus qui ont participé à un concours de promotion ou, dans les processus sans concours, les personnes qui auraient dû, selon leur propre avis, être prises en**

considération pour ladite promotion devraient continuer à bénéficier de droits de recours.

2. L'examen de la demande de recours doit permettre de déterminer dans quelle mesure le processus suivi était conforme aux politiques et principes qui sont censés guider le processus de promotion.

3. Les cadres devraient fournir des observations postérieures à l'entrevue de sélection dans toutes les mesures de dotation.

4. Les appelants et leurs représentants devraient être tenus de demander des observations après l'entrevue de sélection avant d'interjeter appel.

5. La divulgation de l'information devrait être obligatoire dans tous les cas où un appel a été interjeté.

6. Les moyens de recours et les décisions concernant les mesures correctives individuelles devraient relever de l'organisme parlementaire indépendant.

7. Le rôle de tout organisme d'examen nommé par l'organisme parlementaire à cette fin devrait s'inscrire dans le cadre des politiques de cet organisme parlementaire et s'étendre à la recommandation de mesures correctives à l'intention de l'organisme parlementaire.

8. L'organisme parlementaire devrait être habilité à dicter les mesures correctives pertinentes en ce qui concerne le

processus de sélection. Ce pouvoir ne devrait pas s'étendre à imposer le choix effectif du candidat à retenir.

ÉQUITÉ EN MATIÈRE D'EMPLOI

Le système de dotation doit non seulement s'harmoniser avec les objectifs de l'équité en matière d'emploi, mais aussi constituer l'un des outils qui permet de réaliser énergiquement ces objectifs.

La loi actuelle ne prévoit pas la correction des déséquilibres de représentation, sauf par le biais du processus de dotation normal, en interdisant expressément la discrimination qui contrevient aux droits exprimés à l'article 15 de la **Charte des droits et libertés**. Ceci n'a pas permis de réaliser les objectifs de représentation que le gouvernement a fixés pour la fonction publique. C'est pourquoi il existe, au sein du système de dotation, une certaine tension en ce qui concerne la franchise avec laquelle les stratégies d'équité en matière d'emploi sont décrites. Une loi qui tiendrait compte d'approches plus proactives en ce qui concerne l'équité en matière d'emploi permettrait de résoudre cette difficulté.

Recommandations

1. **La loi devrait tenir compte des dispositions de l'article 15 de la Charte des droits et libertés et permettre que les processus de recrutement et de promotion corrigent les déséquilibres de représentation.**

2. **L'employeur devrait définir les besoins de la fonction publique en ce qui concerne la représentation et fixer des objectifs pour la correction des déséquilibres particuliers.**

3. L'organisme parlementaire devrait mettre au point, de concert avec les ministères et l'employeur, des stratégies de recrutement adaptées à ces besoins.

4. Il faudrait profiter davantage de la facilité accrue de réaffectation recommandée dans le présent rapport pour favoriser le perfectionnement des fonctionnaires qui sont membres des groupes cibles d'équité en matière d'emploi.

NOMINATION AU NIVEAU

Pour les besoins de l'analyse, il faut étudier indépendamment deux éléments de la notion de «nomination au niveau». Il s'agit tout d'abord de l'aspect relatif à l'affectation à un poste, puis de la promotion en fonction de norme applicable à ce niveau dans l'ensemble de la fonction publique, et non seulement en fonction des exigences particulières du poste à pourvoir.

Affectation à un poste

Le Groupe de travail admet les avantages relatifs à la possibilité d'affecter une personne à un poste sans tenir compte des possibilités de promotion, de la classification personnelle du candidat ou de la classification du poste.

Les recommandations exprimées précédemment dans le présent rapport en ce qui a trait à la réaffectation des employés auront pour effet, une fois adoptées, de mettre en oeuvre les dispositions relatives aux affectations à un poste dans le cadre du régime de nomination au niveau.

Promotion

Le Groupe de travail est d'avis que la promotion en fonction d'une norme de niveau pour l'ensemble de la fonction publique convient davantage à certains groupes professionnels et (ou) à certaines situations organisationnelles. C'est notamment le cas

pour les affectations de personnel permutant à l'étranger; elle a été appliquée avec succès dans le cas de scientifiques et d'avocats; il semble qu'il s'agisse d'une possibilité pour certains groupes professionnels (finances et gestion du personnel) et représente une option sérieusement envisagée pour l'ensemble ou une partie de la catégorie de la gestion.

Recommandations

1. **La loi devrait être modifiée pour permettre que les promotions reposent sur les exigences professionnelles particulières (nomination au poste) ou sur les normes applicables à un certain niveau dans l'ensemble de la fonction publique (nomination au niveau).**

2. **L'application partielle ou totale du régime de promotion au niveau pour un groupe déterminé nécessiterait des correctifs importants; la décision portant sur la conversion à ce régime ne devrait pas être prise avant d'étudier et de discuter sérieusement avec les personnes en cause les incidences de cette modification.**

Le Groupe de travail a examiné l'application pertinente de la promotion au niveau et en a conclu que son adoption devrait reposer sur les critères énoncés ci-après :

L'opportunité d'adopter ce principe pour un groupe ou une partie d'un groupe professionnel particulier dépend de deux facteurs :

- Les avantages de la promotion au niveau sont-ils pertinents au groupe professionnel?

- La nature du groupe professionnel permet-elle de gérer ce groupe de façon significative dans le cadre d'un régime de promotion au niveau.

Quel que soit le groupe professionnel, il faut connaître les réponses à ces deux questions avant d'évaluer les coûts et les avantages reliés à l'adoption de ce régime.

Les avantages de la promotion au niveau sont-ils pertinents au groupe professionnel?

Trois facteurs permettent d'établir la pertinence des avantages de ce régime :

- **La mesure dans laquelle il est nécessaire de réaffecter du personnel :** La promotion au niveau facilite l'affectation. Si on a fréquemment recours à la réaffectation, la promotion au niveau sera avantageuse. Il se peut que ce soit le cas dans les groupes professionnels où l'évolution des exigences contextuelles nécessite une réaffectation fréquente du personnel. Cela pourrait également être le cas pour les groupes professionnels où les employés peuvent acquérir une plus grande polyvalence grâce à diverses affectations, ce qui augmente leur utilité globale pour l'organisme.

- **La mesure dans laquelle il est nécessaire de rétribuer les employés qui ont réalisé des progrès sans obligatoirement les promouvoir à une autre fonction :** Dans le régime de promotion au poste, une promotion signifie l'affectation à un nouveau poste. Dans le régime de promotion au niveau, il n'est pas nécessaire, en cas de promotion, d'affecter l'employé à un autre poste. En d'autres termes, les scientifiques très compétents peuvent continuer de travailler dans un laboratoire, les avocats spécialisés dans les litiges et qui excellent peuvent continuer d'exercer leurs fonctions auprès des tribunaux et les enseignants hors pair peuvent continuer d'enseigner tout en ayant droit aux promotions qu'ils méritent.

- **La mesure dans laquelle l'égalité d'accès aux possibilités de promotion est une valeur importante :** Les énoncés de qualités plus spécialisés utilisés en cas de promotion au poste empêchent inévitablement de nombreux candidats de participer aux concours de promotion. L'accès aux possibilités de promotion est beaucoup plus facile et équitable dans le processus de promotion collectif qui caractérise le régime de promotion au niveau. Si ce type d'égalité d'accès est important dans un organisme, le régime de promotion au niveau est alors plus avantageux.

Avec quelle facilité le groupe professionnel peut-il être géré dans un régime de promotion au niveau?

Si le régime de promotion au niveau peut apporter de nombreux avantages à un groupe professionnel particulier, les frais de gestion de ce groupe dans le cadre de ce régime peuvent par contre éclipser ces avantages. Cinq facteurs permettent de chiffrer les coûts correspondants :

- **La mesure dans laquelle les exigences communes pour un niveau l'emportent sur les exigences particulières de chaque poste classé à ce niveau :** Le régime de nomination au niveau fait appel à une norme de niveau plutôt qu'à une norme de poste quand il s'agit de décider des personnes à promouvoir. Il fonctionne le mieux dans les cas où la norme de niveau témoigne de façon réaliste des exigences de la plupart des postes classés à ce niveau. Si les postes d'un même niveau sont très hétérogènes, la norme de niveau ne peut correspondre exactement aux exigences du poste. Dans ces cas, la promotion à un poste constitue une solution plus réaliste.

- **La mesure dans laquelle on peut distinguer les différences de compétences de personnes à divers niveaux :** Dans le régime de nomination au niveau on classe les personnes selon plusieurs niveaux. Si les compétences qui caractérisent un niveau ne se distinguent pas clairement de celles d'un autre niveau, la classification des personnes sera peu crédible. Généralement, moins il y a de niveaux au sein d'un groupe professionnel, plus on pourra mettre en oeuvre de façon réaliste le régime de promotion au niveau.

- **La mesure dans laquelle on considère que le personnel appartient à l'organisme plutôt qu'à un poste :** Si l'on considère les membres du personnel comme des ressources collectives et non pas seulement comme les titulaires de certains postes, le régime de promotion au niveau est appropriée, puisque selon ce régime, les promotions reposent sur les exigences organisationnelles du niveau, plutôt que sur les exigences du poste. Si l'on considère vraiment que les membres du personnel sont affectés à des postes déterminés plutôt qu'à l'organisme en général, le régime de nomination au poste semble alors plus appropriée.

- **La mesure dans laquelle la taille du groupe permet de le gérer comme une entité :** Le processus de promotion au niveau exige que tous les candidats admissibles au sein d'un groupe fassent l'objet d'une comparaison afin de décider lequel satisfait le mieux aux critères de promotion. Plus le groupe est important, plus il est difficile de s'acquitter de cette tâche de façon réaliste.

- **La mesure dans laquelle l'organisme s'est engagé à assurer une gestion rigoureuse et collective des ressources humaines :** Dans le régime de promotion au niveau, il est nécessaire de prendre un engagement rigoureux et collectif dans le domaine de la planification des ressources humaines et de l'évaluation du rendement. Les promotions doivent

tenir compte de l'ensemble des besoins de l'organisme, plutôt que de l'intérêt d'un cadre en particulier. Dans les cas où cette démarche collective est contraire à la culture administrative, il est difficile de mettre en oeuvre le régime de promotion au niveau.

DISPOSITIONS LÉGISLATIVES

DISPOSITIONS LÉGISLATIVES

Approche générale:

- La Loi en vigueur est fortement prescriptive et laisse peu de possibilités d'adapter les procédures administratives en fonction de l'évolution des politiques. Voilà pourquoi le Groupe de travail est d'avis qu'une nouvelle loi devrait prévoir un maximum de souplesse permettant de s'adapter à l'évolution des réalités administratives.

Avant-propos :

- La Loi devrait comporter un exposé énonçant :

  - le principe selon lequel le recrutement et la promotion des fonctionnaires sont affranchis de tout favoritisme politique, bureaucratique ou personnel;
  - l'importance d'une fonction publique très compétente et représentative;
  - la nécessité d'un système de dotation suffisamment souple pour s'adapter aux besoins en ressources humaines des ministères, afin de les aider à s'acquitter de leurs responsabilités à l'endroit du public canadien et du gouvernement actuel;
  - l'importance d'un système de dotation qui traite les employés de façon équitable.

Dispositions législatives :

- La Loi devrait préciser que le processus de recrutement relève de l'organisme parlementaire et qu'il doit être exécuté de façon à favoriser la neutralité politique de la fonction publique.

- La Loi devrait préciser que la description des besoins de recrutement et la décision au sujet des cas où il faut recruter relèvent des ministères.

- La Loi devrait permettre la sélection en fonction des exigences d'un poste ou d'un groupe de postes, d'un groupe professionnel, d'un niveau, des besoins de l'organisme ou des besoins à long terme en ressources humaines de la fonction publique, selon le cas.

- La Loi devrait permettre des nominations pour une période indéterminée (à plein temps ou selon une nouvelle formule de travail à temps partiel), pour une période déterminée ou des nominations occasionnelles.

- La Loi devrait préciser que les employés engagés pour une période déterminée peuvent être renvoyés pour motif grave, ou parce que la tâche pour laquelle ils ont été engagés est terminée ou n'est plus nécessaire.

- La Loi devrait préciser que les employés occasionnels peuvent être embauchés par les ministères et qu'ils ne sont pas admissibles à une nomination pour une période

indéterminée, sauf comme candidats externes dans le cadre du processus normal de recrutement, et qu'ils ne peuvent travailler dans un ministère en particulier pour plus six mois au cours de toute durée de douze mois.

- La Loi devrait préciser que l'affectation permanente ou temporaire du personnel devrait relever de l'**administrateur général**, sous réserve des politiques générales de l'employeur.

- La Loi devrait préciser qu'il n'est pas permis de recourir au sous-classement, sauf dans les cas où les dispositions relatives aux affectations intérimaires et à la rémunération intérimaire sont applicables.

- La Loi devrait préciser que les règlements définissant les promotions relèvent de l'employeur.

- La Loi devrait préciser que le processus de promotion relève de l'organisme parlementaire et devrait être suivi conformément aux politiques établies par l'organisme.

- Les dispositions législatives en vigueur qui permettent aux membres des forces armées, de la GRC, du SCRS et à d'autres fonctionnaires non visés par la loi de participer à des concours internes sur un pied d'égalité avec les fonctionnaires devraient être supprimées.

- La Loi devrait préciser que les promotions peuvent faire l'objet d'appel.

- La Loi devrait préciser que l'organisme parlementaire peut surveiller et vérifier les méthodes de recrutement et de promotion déléguées aux ministères.

- La Loi devrait préciser que les appels relèvent de l'organisme parlementaire et doivent être traités conformément aux règlements, politiques et méthodes établis par ce dernier.

- La Loi devrait préciser que l'organisme parlementaire est habilité à dicter les mesures correctives pertinentes après qu'un appel a été interjeté, mais que ce pouvoir ne l'autorise pas à orienter le choix du candidat retenu.

- La Loi devrait préciser que le rôle de tout organisme d'examen nommé par l'organisme parlementaire pour entendre un appel consisterait à exercer ses activités dans le contexte des politiques de l'organisme et s'étendrait à la formulation de recommandations à l'organisme parlementaire.

- La Loi devrait prendre en compte les dispositions de l'article 15 de la **Charte des droits et libertés** et permettre que les processus de recrutement et de promotion corrigent les déséquilibres de représentation.

- La Loi devrait permettre à l'organisme parlementaire, de concert avec l'employeur, d'exiger la nomination ou de prendre en considération la nomination de personnes ou de catégories de personnes ayant priorité sur d'autres

candidats, conformément aux politiques établies par l'organisme.

- La Loi devrait permettre les nominations à un poste ou à un niveau déterminé.

- Toute disposition particulière de la Loi en vigueur concernant le déroulement du processus de dotation, à l'exception des dispositions déjà mentionnées devrait être retranchée de la Loi et, dans la mesure nécessaire, remplacée par un règlement.

CONCLUSION

CONCLUSION

Dans l'exécution de ses travaux, le Groupe de travail a relevé, au sein du régime de dotation, un certain nombre de difficultés, dont le conflit entre l'impératif de rapidité et de souplesse et le besoin de justice n'est pas le moindre. Dès le début de ses délibérations, le Groupe de travail a conclu que la mise au point d'un système de dotation visant à la réalisation des **objectifs de Fonction publique 2000** nécessiterait un équilibre délicat entre les recommandations qui favoriseraient une souplesse accrue de la part des cadres tout en étoffant la confiance de nos employés à l'endroit du caractère équitable du système de dotation. Ces travaux débouchent sur un ensemble de recommandations qui, selon l'avis du Groupe de travail, assurent un **équilibre raisonnable**, en plus de favoriser la réalisation des **quatre objectifs** fixés par Fonction publique 2000.

Le processus de **déploiement** proposé et l'aménagement d'un régime de **nomination au niveau** élargiront les perspectives de perfectionnement des employés, tout en permettant aux cadres de réaffecter rapidement leurs subordonnés pour assurer la continuité des **services offerts** au public. La Commission de la fonction publique, les agents de dotation des ministères et les cadres seront libérés de la plus grande partie du fardeau administratif lié à la mutation latérale des employés. Ceci aura pour effet de leur permettre de consacrer leur temps et leurs ressources aux éléments constitutifs du système de dotation, soit **le recrutement et la promotion au sein de la fonction publique**, ce qui favorise le plus le maintien d'une fonction publique **très**

compétente tout en mettant l'accent sur **l'équité** à l'endroit de ses employés.

Les efforts qu'on propose de consacrer au recrutement pour **répondre aux besoins à long terme** de la fonction publique et l'utilisation appropriée du **stage probatoire** contribueront à **l'excellence au sein de la fonction publique.** Ces mesures permettront de s'assurer que les personnes recrutées peuvent s'adapter à l'évolution des besoins de la fonction publique et que ceux et celles qui, malgré une assistance professionnelle et une orientation, ne peuvent atteindre ou maintenir le niveau de rendement requis, seront rapidement mis à l'écart de la fonction publique. Il en résultera une fonction publique dynamique, efficace, dévouée et axée sur la carrière.

Les recommandations relatives **à la sécurité d'emploi, aux recours, à la divulgation de l'information** et à la suppression du pouvoir de renvoyer un employé de la fonction publique au cours d'un **stage probatoire** consécutif à une promotion visent à considérer nos employés comme des collaborateurs qu'il faut valoriser et perfectionner, et qui méritent un traitement équitable et conforme aux normes administratives.

L'importance accordée à l'élargissement **des zones de concours**, le respect du principe de **promotion interne** et les recommandations visant à **exclure le personnel militaire et autre** des concours internes, constituent des éléments essentiels **d'une fonction publique axée sur la carrière.** Par ailleurs, la recommandation selon laquelle les ministères, plutôt que la Commission de la fonction publique, décident dans quel cas il faut **recruter de**

l'extérieur de la fonction publique confère l'autorité aux **gestionnaires responsables du rendement de leurs unités.**

Grâce à l'extension des **possibilités d'emploi**, les cadres pourront adapter leurs effectifs aux variations de la charge de travail, ce qui améliorera **le service offert au public.** Les employés pourront parallèlement mettre en équilibre leurs **responsabilités professionnelles et familiales.** Les cadres seront également en mesure d'embaucher plus facilement des **employés occasionnels** en période de pointe, ce qui atténuera les tensions imposées inutilement au personnel permanent.

Les recommandations relatives à **l'autorité et à la responsabilité** donneront aux gestionnaires un sentiment plus aigu de prise en charge du processus de dotation, ce qui les obligera ensuite à faire preuve d'un engagement profond à l'endroit des **principes** énoncés au début du présent rapport.

Les manuels de directives étant remplacés par des énoncés de principe et une plus grande responsabilité étant imposée à chacun des intervenants, le processus de justification se déroulera de façon plus directe. Les cadres ne devront plus se contenter de respecter les règles; ils seront aussi responsables d'intervenir dans le respect des principes. Il ne sera plus admis de contourner le système uniquement pour se conformer aux directives sans se soucier de l'objectif visé. Nous devrons être prêts à dire «Je l'ai fait parce qu'à mon avis, c'était ce qu'il fallait faire.» et pouvoir expliquer nos décisions d'après ce critère à nos subordonnés et supérieurs.

Il ne sera plus nécessaire de mettre au point des moyens de plus en plus habiles pour contourner le système afin d'obéir à la logique. Nous pourrons ainsi consacrer notre énergie créatrice à la mise au point de la meilleure méthode de gestion des ressources humaines. Les mesures adoptées seront désormais évaluées en fonction de leur logique dans une situation donnée et en tenant compte de l'ensemble des principes adoptés.

Ces changements devraient rendre le système plus humain. Les décisions seront prises par et pour les fonctionnaires. D'où un système favorisant davantage de relations interpersonnelles dans la mesure où les employés seront personnellement responsables des mesures adoptées, ce qui, de pair avec la responsabilité directe à l'endroit du principe du traitement équitable, intensifiera l'esprit d'équité.

Finalement, le résultat global de ces nombreuses modifications permettra de résumer le régime en un seul mot : **INTÉGRITÉ**.

MISE EN OEUVRE

MISE EN OEUVRE

Généralités

La mise en oeuvre représente la phase la plus importante d'un processus d'évolution. Pour être fructueuse, la mise en oeuvre nécessite un engagement permanent de la part de la haute direction et fait intervenir, dans le cas des recommandations du Groupe de travail, deux grandes orientations.

La première porte sur **l'évolution de la culture administrative** à laquelle le système de dotation est intégré. Cette évolution entraîne un changement des attitudes, des convictions et des rôles des principaux intervenants, soit les cadres et les agents du personnel.

La deuxième orientation porte sur **l'évolution réelle de l'ensemble des règles** qui ont donné lieu à ces attitudes, convictions et rôles.

Le processus de réduction du nombre de règles est déjà bien avancé et il est essentiel que les recommandations exprimées dans le présent rapport ne se traduisent pas par de nouvelles règles détaillées. Cependant, l'évolution nécessaire des attitudes, convictions et rôles qui doit accompagner le passage d'un régime de directives à un régime de principes est à peine amorcée.

En ce qui concerne la première orientation, soit l'évolution de la culture administrative, **les cadres doivent être les premiers visés** dans le processus d'évolution. **Ils doivent être conscients**

du régime de responsabilités dans le cadre duquel ils seront appelés à travailler. Les communications qui leur sont adressées doivent insister tant sur la nécessité d'un système de dotation simple que sur le rôle essentiel réservé au jugement; la mise en place des nouvelles politiques et leur fonctionnement n'en seraient que plus efficaces. Les cadres doivent connaître et comprendre l'ensemble des politiques qu'ils seront appelés à respecter.

Ils doivent mesurer leur part de responsabilité et utiliser leur jugement en conséquence; ils doivent être parfaitement au courant des attentes et des responsabilités qui leur seront imposées. Les cadres doivent être encouragés à travailler selon les modalités prévues; or, l'encouragement le plus important est l'exemple donné par la haute direction de la fonction publique.

Les spécialistes de la dotation en personnel représentent la deuxième cible du processus d'évolution. Nombre d'entre eux ont déclaré qu'ils appuyaient fortement une nouvelle approche en matière de dotation qui susciterait un plus fort sentiment de prise en charge de la part des cadres. Il faudra les considérer comme des intervenants essentiels, étant donné l'aide qu'ils apporteront aux cadres pour exercer ce rôle de prise en charge. La deuxième orientation, soit l'évolution du régime de règles, est une activité axée essentiellement sur la Commission de la fonction publique et sur le Secrétariat du Conseil du Trésor; elle devrait obéir aux principes et aux recommandations du présent rapport.

Particularités

Le processus de réforme peut être amorcé bien avant que la loi ne soit modifiée. Même s'il est possible d'accomplir des progrès énormes dans le cadre de la loi actuelle, la mise en oeuvre complète des changements fondamentaux envisagés pour ce système doit attendre l'approbation, par le Parlement, d'une nouvelle loi.

Le Groupe de travail propose pour la mise en application une approche qui ferait intervenir un certain nombre d'équipes ayant à coeur la réalisation du processus. En mettant l'accent sur les deux grandes orientations définies ci-dessus, la première devrait se composer de membres d'organismes centraux et de ministères. Elle devrait être dirigée par un spécialiste du personnel de niveau supérieur et jouissant d'une forte crédibilité parmi les spécialistes de la dotation et les gestionnaires fonctionnels des ministères. Elle devrait se conformer aux directives du Groupe de travail sur la dotation ou d'un comité composé de sous-ministres siégeant à un comité directeur, afin de s'assurer que l'esprit et l'intention des recommandations du Groupe de travail sur la dotation sont respectés au fur et à mesure du processus de mise en application. Cette équipe centrale serait responsable à la fois de l'évolution de l'ensemble des règles et de la gestion en général du processus de modification de la culture administrative, y compris de l'articulation de la chaîne de responsabilités qui permettrait de diffuser la nouvelle culture.

En ce qui concerne la deuxième orientation, soit l'évolution de la culture administrative, le Groupe de travail envisage de créer

une équipe de mise en oeuvre au sein de chaque ministère, en accordant une attention particulière aux régions où travaillent près de 70 pour cent des fonctionnaires. Ces équipes seraient multidisciplinaires. Leurs membres apporteraient leurs compétences dans les domaines de la formation, des communications, de la gestion et de la dotation. Pour assurer la diffusion des changements dans l'ensemble de la fonction publique, une stratégie de **«formation des responsables de séances de formation»** devrait être adoptée. Cette stratégie permettrait de répercuter la formation en cascade à partir du centre jusqu'aux ministères, puis au sein des ministères jusqu'à **l'échelon inférieur.**

Il est absolument essentiel que les thèmes de communication et l'intention des recommandations du Groupe de travail sur la dotation se correspondent, non seulement dans l'ensemble de la fonction publique, mais à l'extérieur, vis-à-vis des parlementaires, des syndicats et des médias.

Toute évolution progressive de la culture administrative court toujours le risque de régresser et revenir à son point d'origine. Le respect du processus d'évolution, le sentiment d'urgence et d'importance et un calendrier réaliste doivent être omniprésents pendant la première période de transition. Le processus d'évolution doit faire l'objet d'une surveillance pendant toute cette période de transition et être corrigé au besoin.

Les membres du Groupe de travail sont d'avis qu'une approche comme celle que nous venons de décrire offre les meilleures

perspectives de réalisation des **modifications fondamentales** nécessaires pour passer du système actuel à un système de dotation **JUSTE, ÉQUITABLE ET ADAPTÉ AUX BESOINS PARTICULIERS.**

GROUPE DE TRAVAIL SUR LA DOTATION

M. Jean-Jacques Noreau
Président du Groupe de travail
Sous-ministre
Agriculture Canada

M. Raymond A.J. Chrétien
Sous-secrétaire d'État
associé aux Affaires
extérieures
Affaires extérieures

M. Nick Mulder
Sous-ministre associé
Emploi et Immigration

M. David J. Nicholson
Sous-ministre adjoint
Affaires des anciens
combattants

M. Victor Robinovitch
Sous-ministre adjoint
Pêches et Océans

M. Ercel Baker
Directeur exécutif
Direction générale des
programmes de dotation
Commission de la fonction
publique

M. Frederic R. Drummie
Sous-ministre adjoint
Affaires indiennes et du Nord
Canada

M. Arthur Silverman
Sous-ministre adjoint en chef
Diversification de l'économie
de l'Ouest

M. Larry J. O'Toole
Directeur exécutif
Bureau de la gestion
immobilière
Secrétariat du Conseil du
Trésor

M. Murdock Reteff
Sous-ministre adjoint
Douanes et Accise

M. Rod Grainger
Directeur, Groupe des
politiques et des méthodes
Secrétariat du Conseil du
Trésor

PERSONNES-RESSOURCES

Mlle Michelle Comeau
Directrice générale,
Personnel
Agriculture Canada

Mlle Lucie Goyette
Chef
Services à la catégorie de la
gestion
Agriculture Canada

M. Avrim Lazar
Directeur général
Direction de la revue
Commission de la fonction
publique

POUR DISCUSSION

RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL SUR LA CATÉGORIE DE GESTION

ALAIN GOURD, PRÉSIDENT

RAY LAFRAMBOISE, SECRÉTAIRE

MEMBRES/PARTICIPANTS

ERCEL BAKER
MICHAEL BINDER
MEL CAPPE
ROBERT FOWLER
AIMÉE LEFEBVRE-ANGLIN
DOUG LINDORES
JEAN-CLAUDE MERCIER
MADELEINE OUELLON
BRUCE PETRIE
GLORIA REID
RICHARD RITTENBERG
HARRY ROGERS
MICHEL SÉGUIN
JEAN THIVIERGE

LE 7 AOÛT 1990

RÉSUMÉ

Le Groupe de travail sur la catégorie de la gestion a été créé pour examiner les questions liées à la structure et à la gestion de la catégorie de la gestion et recommander des changements qui permettraient d'augmenter l'efficacité de la prestation des services, l'efficience des processus de gestion et l'imputabilité des ministères et gestionnaires individuels envers les résultats.

Une structure de gestion hautement qualifiée, bien motivée et organisée de manière adéquate est essentielle si l'on veut poursuivre ou améliorer la prestation de services de première qualité au public à une époque de restrictions financières constantes. Toutefois, plusieurs problèmes menacent la qualité de ce service. Notre examen des rapports des commissions et des groupes de travail précédents, les conclusions des sondages d'attitudes des gestionnaires et de nombreuses discussions à ce sujet avec des membres de la catégorie de la gestion reviennent immanquablement aux problèmes suivants qui sont liés entre eux: la multiplicité des paliers dans la structure de direction qui ralentit la prise de décision et brouille les filières d'imputabilité; le manque de valeurs clairement formulées et partagées pour guider le comportement; le manque de cohésion à l'intérieur de la gestion et la diminution du moral et de la satisfaction professionnelle à mesure que l'on descend les échelons de la gestion; la délégation insuffisante des pouvoirs nécessaires pour atteindre les résultats dont les employés sont tenus responsables; la difficulté croissante à attirer et à retenir des employés exceptionnels dans les rangs de la direction; la faible participation de certains groupes de la population canadienne; le fatras de règles et règlements dictant la manière de recruter, sélectionner, perfectionner, promouvoir, récompenser et réprimander les gestionnaires, ce qui représente d'importants coûts administratifs et entrave la créativité et l'initiative.

Le rapport du Groupe de travail sur la catégorie de la gestion contient une série de recommandations interreliées pour résoudre ces problèmes et préparer la fonction publique à affronter les défis de l'avenir.

Tout d'abord, nous recommandons des changements dans la définition et la structure de la catégorie. Nous croyons qu'il faudrait la rebaptiser Groupe de la direction de manière à mieux refléter sa composition de gestionnaires et conseillers supérieurs et sa fonction de direction au sein de la fonction publique. Ce changement améliorera la cohésion et le moral des membres de la catégorie, ce qui constitue une condition préalable à la prestation d'un service de haute qualité au public.

Nous croyons que la structure a besoin d'être simplifiée par la réduction à trois des six niveaux de classification actuels de la catégorie et par la réorganisation de la hiérarchie de la gestion afin de refléter une structure de directeur, directeur général et sous-ministre adjoint. Cette rationalisation réduira beaucoup les coûts d'administration, améliorera la communication entre tous les niveaux, clarifiera l'imputabilité envers les résultats et accélérera le processus décisionnel.

Ces nouveaux niveaux seraient définis selon le maximum actuel des salaires. Les détails de la transition sont laissés aux ministères, en consultation avec le Conseil du Trésor. Toutefois, les administrateurs généraux auraient la responsabilité de voir à ce que leur budget de fonctionnement n'augmente pas suite à la restructuration. La réduction du nombre de niveaux de classification et la création de nouvelles plages salariales moins nombreuses mais plus larges inciteront les gestionnaires à demeurer plus longtemps que par le passé à chaque niveau. Cela permettra aussi de réduire la pression sur le système pour la reclassification à la hausse des postes dans le seul but d'augmenter la rénumération. Étant donné que les possibilités de promotions seraient moins fréquentes, les mutations latérales deviendront une source importante d'affectations stimulantes permettant de motiver et de perfectionner les employés.

Il faudrait supprimer graduellement les contrôles traditionnels du nombre d'employés de la catégorie de la gestion (contrôle de la collectivité). Les ministères devraient pouvoir gérer leurs responsabilités avec un budget de fonctionnement sous un régime approprié d'imputabilité. Cette solution permettrait d'augmenter leur efficacité de fonctionnement et de renforcer leur imputabilité envers les résultats.

Étant donné que la nouvelle définition du Groupe de la direction continue à exclure une partie importante de l'équipe de gestion des ministères, nous recommandons l'élaboration et la mise en oeuvre d'initiatives visant à améliorer la qualité des gestionnaires qui ne font pas partie du Groupe de la direction. Il faudrait déterminer plus tôt, par exemple, le potentiel de gestion, renforcer la formation en gestion et récompenser adéquatement les gestionnaires à l'extérieur du Groupe pour les risques et responsabilités de gestion qu'ils prennent. Nous recommandons aussi la création d'un programme de stagiaires en gestion afin de recruter les gestionnaires de demain parmi les meilleurs finissants de nos universités. De telles mesures sont essentielles si la fonction publique veut s'assurer d'une relève suffisante et de haut calibre pour l'an 2000.

Une autre série de recommandations vise à faire conférer aux gestionnaires et aux employés de première ligne les pouvoirs dont ils ont besoin pour assumer leurs responsabilités. La plupart des pouvoirs nécessaires ont déjà été délégués aux ministères par les organismes centraux. La pierre d'achoppement est souvent le manque de subdélégation de ces pouvoirs aux niveaux inférieurs de la gestion ou le manque de décentralisation de ces pouvoirs aux gestionnaires régionaux. C'est pourquoi nous recommandons que les ministères étudient leurs pratiques pour s'assurer que les pouvoirs sont accordés là où les décisions produisent le plus d'effets et que les employés détiennent les pouvoirs dont ils ont besoin pour faire leur travail efficacement.

D'autres recommandations visent à simplifier et à revitaliser les pratiques relatives au personnel. Par exemple, nous proposons qu'un processus de nomination au niveau soit mis en oeuvre pour les employés du Groupe de la direction. La nomination des cadres supérieurs à des niveaux de classification plutôt qu'à des postes précis signifiera que ces cadres ne seront plus "propriétaires" de leurs postes respectifs et auront une vision plus large de leurs rôles et responsabilités. Elle réduira la tentation de se constituer un domaine, chose que le système actuel favorise pour justifier les niveaux des postes. Le nouveau système donnera plus de souplesse pour se servir des mutations latérales

comme moyen de perfectionnement et permettra de répondre rapidement aux exigences des opérations.

Nous croyons aussi que chaque ministère devrait être capable de promouvoir au Groupe de la direction des gestionnaires en provenance de son organisation ou d'autres ministères et de recruter des candidats à l'extérieur de la fonction publique. Les cadres supérieurs doivent pouvoir de déterminer les attributions des employés de leur organisation s'ils doivent être imputables des résultats. Pour cette raison, nous recommandons que soit délégué aux administrateurs généraux le pouvoir de doter les postes de leur ministère jusqu'aux niveaux de directeur et de directeur général inclusivement. Pour les sous-ministres adjoints, ressources de l'ensemble de l'administration fédérale plutôt que d'un ministère, la dotation de ces postes devrait rester la responsabilité des organismes centraux.

Il est important que la fonction publique soit représentative de la population du Canada et qu'elle puisse profiter de la diversité des vues et des talents des Canadiens. Il est nécessaire d'accroître la représentation des femmes, des autochtones, des handicapés et des minorités visibles. Nous recommandons une série de mesures qui pourraient être prises pour améliorer l'équilibre entre les hommes et les femmes au niveau des postes de direction et dans les groupes de relève et prions les organismes centraux et ministères de concevoir des stratégies valables qui changeront les attitudes nuisant à la participation des membres d'autres groupes cibles.

D'autres pratiques de gestion des ressources humaines nécessitent des améliorations. Nous croyons que les capacités, caractéristiques et autres exigences envers les trois niveaux du Groupe de la direction devraient être clairement formulés et que de tels critères devraient régir l'entrée et les déplacements à l'intérieur du groupe. La planification de carrière sera plus nécessaire par suite de la compression des niveaux de classification (moins de promotions) et devrait être améliorée. Il faudrait revoir fréquemment les besoins des gestionnaires en perfectionnement et en formation. Il faudrait offrir la formation en gestion le plus tôt possible et faire un plus grand usage de la formation par simulation et affectations par rotation.

Nous croyons que la mobilité devrait être accrue au sein de la fonction publique et entre la fonction publique et le secteur privé. L'expérience de travail dans d'autres centres régionaux et dans d'autres milieux devrait être vue comme un atout pour le perfectionnement des cadres expérimentés. La mobilité à double sens accroîtra aussi la compréhension mutuelle et l'appréciation d'autres valeurs, besoins et milieux de travail et accroîtra la circulation d'information sur les pratiques de gestion efficaces. Pour cette raison, nous recommandons que les barrières à la mobilité entre les régions, entre l'administration centrale et les régions et entre la fonction publique et le secteur privé soient repérées et supppримées.

Les processus utilisés pour récompenser la bonne conduite et pénaliser le piètre rendement ont aussi été l'objet de beaucoup de critiques au cours des ans. Bien qu'il soit devenu plus facile d'intervenir lorsqu'il y a de graves problèmes de rendement, nous recommandons plusieurs mesures propres à accroître la capacité de la haute gestion de traiter les cas des employés dont le rendement est régulièrement sous la

normale. D'autre part, nous insistons pour que les ministères aient plus de pouvoirs pour mettre en oeuvre des régimes appropriés de récompenses pour le rendement.

Afin de mieux répondre aux divers besoins des effectifs et rendre ainsi la fonction publique plus attrayante pour les groupes visés par le programme d'équité en matière d'emploi, nous recommandons qu'un régime souple d'avantages sociaux soit mis en oeuvre: les membres du Groupe de la direction pourraient choisir dans une liste d'avantages optionnels s'ajoutant à l'ensemble déjà offert. Cet ensemble n'aurait pas d'effet sur les coûts.

Nous réitérons aussi la recommandation du Groupe consultatif de la rémunération du personnel de direction dans la Fonction publique (le Comité Burns) selon laquelle il faudrait élaborer et mettre en oeuvre un régime de retraite séparé et distinct pour le Groupe de la direction. Ce régime devrait être conçu de manière à répondre aux besoins d'un large éventail d'employés et devrait favoriser la mobilité entre le secteur public et le secteur privé.

Le seul fait d'éliminer les règles et règlements désuets et encombrants sera insuffisant pour atteindre les buts visés par Fonction publique 2000. Un changement fondamental dans la "culture organisationnelle" et dans les attitudes de gestion est également nécessaire si nous voulons promouvoir le genre de comportements qui nous permettront d'obtenir les résultats désirés. Pour cette raison, nous favorisons les efforts pour définir un ensemble de valeurs et de principes directeurs pour guider les actions des gestionnaires de la fonction publique tant au sein des ministères qu'à l'échelle de toute l'administration fédérale. Ils devraient favoriser la créativité et l'initiative, la confiance et le travail d'équipe ainsi que l'excellence dans la prestation des services gouvernementaux.

Nous insistons sur une mise en oeuvre rapide pour que les gestionnaires puissent avoir des preuves concrètes des progrès accomplis et pour que l'élan généré par Fonction publique 2000 ne se perde pas.

Des ressources suffisantes doivent être consacrées par les ministères et l'ensemble de l'administration fédérale à la communication et la mise en oeuvre de ces recommandations. A cet égard, les gestionnaires de haut niveau doivent s'engager à appliquer les réformes et devraient être disposés à investir beaucoup de temps et d'efforts pour communiquer et consulter le personnel, préparer la période de transition et surveiller la mise en oeuvre des réformes. Il s'agit là d'une condition essentielle au succès d'un changement de la "culture organisationnelle".

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ i

OBJET 1

CONTEXTE 1

RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS 2

REDÉFINITION ET RESTRUCTURATION DE LA CATÉGORIE DE LA GESTION 8
- Redéfinition de la catégorie 8
- Réduction du nombre des niveaux 10
- Conversion 11
- Pouvoirs de classification 11
- Contrôle de la collectivité 12

CRÉATION D'UN CADRE DE GESTION HOMOGÈNE ET EFFICACE 13
- Développer des valeurs communes 13
- Reconnaissance des gestionnaires à l'extérieur du Groupe de la direction 13
- Habilitation des gestionnaires 15
- Amélioration de la communication entre les gestionnaires 15

DOTATION DU GROUPE DE LA DIRECTION 16
- Modification du processus de dotation 16
- Pouvoirs de dotation 18
- Recrutement 19

FORMATION ET PERFECTIONNEMENT 21
- Formation et perfectionnement professionnels 21
- Services d'orientation professionnelle et de placement 22
- Mobilité au sein de la fonction publique 22
- Mobilité entre les secteurs public et privé 23
- Évaluation du rendement 23
- Cessation d'emploi 25

RÉMUNÉRATION ET AVANTAGES SOCIAUX 25
- Politique en matière de rémunération 25
- Primes au rendement et encouragements 27
- Avantages sociaux et gratifications 27
- Réforme du régime de retraite 28

ÉVALUATION DES RÉPERCUSSIONS 29

CONCLUSIONS 32

OBJET

1. Le présent document expose les dernières recommandations du Groupe de travail sur la catégorie de la gestion quant aux mesures à prendre pour restructurer la fonction publique et insuffler un nouveau dynamisme à sa gestion. Il est nécessaire de pouvoir compter sur une structure de gestion bien motivée et organisée si l'on veut maintenir et améliorer la haute qualité du service au public.

CONTEXTE

2. Le Groupe de travail sur la catégorie de la gestion a été créé en décembre 1989 et chargé d'étudier toutes les questions liées à la catégorie et de recommander des modifications de nature à faciliter sa gestion et assurer dans la fonction publique une gestion plus efficace et plus responsable.

3. Les membres du Groupe de travail se sont rencontrés à intervalles réguliers pendant six mois pour discuter des valeurs et des principes qui devraient inspirer les gestionnaires de la fonction publique, cerner les problèmes et sources d'insatisfaction qui touchent et inquiètent les gestionnaires et examiner les solutions éventuelles pouvant permettre à la fonction publique de mieux servir les Canadiens.

4. Les discussions n'ont pas tardé à se fixer sur la structure et la gestion de la catégorie. Les principaux aspects qui ont retenu l'attention du Groupe de travail sont les suivants: la nécessité de rationaliser la structure de la catégorie de la gestion afin de faire disparaître tous les niveaux de supervision qui ne sont pas nécessaires; l'absence de valeurs communes et de cohésion à l'intérieur de la structure de gestion; les écarts entre les responsabilités et les pouvoirs délégués aux ministères et aux gestionnaires; les lacunes dans nos façons de recruter, sélectionner, former, promouvoir, récompenser et réprimander les gestionnaires; la piètre qualité de la communication entre les gestionnaires de la fonction publique.

5. Dans le rapport provisoire du 15 février 1990, nous formulions au Comité des hauts fonctionnaires (CHF) dix recommandations quant aux mesures à mettre en oeuvre dans l'immédiat. Nous recommandions également un certain nombre de mesures à mettre en route ou de poursuivre les études et les l'analyses d'un certain nombre d'autres questions. Ces dernières sont maintenant terminées et le présent rapport résume nos conclusions et recommandations.

6. Il comprend également une évaluation des répercussions que ces recommandations auront vraisemblablement sur les dimensions et le coût de la fonction publique, l'efficacité et l'économie des programmes, la réforme législative, les pratiques de fonctionnement, les relations de travail et le moral des employés. Une série de rapports documentaires et de réflexion présentent une analyse plus détaillée des problèmes sous-jacents, des solutions envisagées et de la nature et des répercussions de certaines des solutions recommandées. La liste de ces rapports

distribués séparément par le secrétariat de Fonction publique 2000 figure à la fin du présent document.

RÉSUMÉ DES RECOMMANDATIONS

7. Les principales recommandations de notre Groupe de travail sont exposées dans les paragraphes qui suivent.

8. ***Redéfinition et restructuration de la catégorie***

a. La Catégorie de la gestion devrait être rebaptisée Groupe de la direction afin de mieux refléter le fait qu'elle se compose à la fois de gestionnaires de niveau supérieur et de conseillers et faire ressortir que les SM font partie de la structure de direction de la fonction publique.

b. D'autres employés dont les intérêts, perspectives de carrière et valeur pour l'organisation sont liés à une profession ou une spécialité technique, comme les médecins, avocats et ingénieurs, devraient évoluer au sein de filières distinctes mais parallèles, même si les plages de rémunération correspondant aux niveaux supérieurs recoupent celles du Groupe de la direction. Dans certains cas, ces professionnels et spécialistes seront mieux rémunérés que les gestionnaires qui les supervisent. Cette inversion des rapports salariaux traditionnels ne sera pas fréquente, mais sa validité sera reconnue dans certains cas.

c. Dans le but de simplifier et rationnaliser la structure du Groupe de la direction, les six niveaux actuels de classification de la catégorie devraient être ramenés à trois; il s'agirait de créer d'abord le niveau EXEC-3 par la fusion des niveaux EX-4 et EX-5, ensuite le niveau EXEC-2 avec les niveaux EX-2 et EX-3 et enfin, le niveau EXEC-1 avec les niveaux SM et EX-1.

d. Pour faciliter une mise en oeuvre rapide et réduire les coûts de transition, les nouveaux niveaux de classification devraient être délimités par la fourchette de points du système Hay. Les employés qui font actuellement partie des groupes SM et EX devraient bénéficier d'une clause de droits acquis au moment du passage de la structure actuelle à la nouvelle structure. Chaque ministère devrait être libre de déterminer, de concert avec le Conseil du Trésor, son approche et le calendrier de la transition.

e. La réduction du nombre de niveaux devrait être effectuée sans accroître le total des frais de fonctionnement du ministère. Les administrateurs généraux devraient avoir la responsabilité de veiller à ce que toute hausse des frais salariaux découlant de la compression des niveaux soit absorbée à même les budgets de fonctionnement.

f. Le contrôle de la collectivité devrait être supprimé progressivement. Les administrateurs généraux devraient avoir la responsabilité de gérer le nombre de cadres supérieurs dans les limites d'un budget de fonctionnement qui couvrirait les salaires et avantages sociaux, les autres frais de fonctionnement et les dépenses secondaires en capital.

g. Nous souscrivons à la récente décision du Conseil du Trésor de déléguer aux administrateurs généraux le pouvoir de classifier et d'organiser leur ministère jusqu'au nouveau niveau EXEC-2 inclusivement sous réserve d'un régime approprié d'imputabilité.

9. ***Édifier une structure de gestion unie et efficace***

a. Il faudrait poursuivre les efforts entrepris pour définir une philosophie de la gestion ou un ensemble de valeurs et de principes directeurs dont pourront s'inspirer les gestionnaires de la fonction publique au sein des ministères et, sous la direction du greffier du Conseil privé, à l'échelle de l'administration fédérale. Ces valeurs devraient encourager les gestionnaires à donner l'autorité nécessaire à leurs employés et à favoriser un milieu de travail où règnent la créativité et l'initiative, la confiance et l'esprit d'équipe et où la prestation des services gouvernementaux est faite sous le signe de l'excellence.

b. Il faudrait définir et mettre en oeuvre un régime distinct permettant de sélectionner, former et reconnaître les gestionnaires qui ne font pas partie du Groupe de la direction. Le terme "gestionnaire" devrait être réservé aux personnes assumant des responsabilités de gestion. Les postes de gestionnaires devraient être attribués à des personnes qui ont réussi des concours axés sur les aptitudes et capacités de gestion des ressources humaines. Un régime distinct de rémunération au rendement, un processus annuel de rajustement salarial et une approche souple quant aux avantages sociaux devraient être établis pour ces gestionnaires.

c. Les ministères devraient passer en revue leurs modèles de subdélégation interne pour s'assurer que les pouvoirs sont dévolus

aux personnes dont les décisions ont la plus forte incidence et qu'ils correspondent aux responsabilités des gestionnaires et du personnel de première ligne qui en sont investis.

d. Il faudrait poursuivre les efforts pour améliorer la communication entre les gestionnaires dont l'extension du Réseau d'information des cadres supérieurs aux membres du Groupe de la direction sous le niveau de sous-ministre adjoint et aux gestionnaires qui ne font pas partie du Groupe.

10. ***Dotation du Groupe de la direction***

a. Il faudrait mettre en oeuvre un régime de nomination au niveau pour le Groupe de la direction. Il faudrait modifier la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique afin d'indiquer clairement que les mutations latérales relèvent exclusivement de la gestion et que le déploiement d'un poste à un autre ne représente pas une nomination aux termes de la loi s'il ne constitue pas une promotion.

b. Les déploiements devraient servir à perfectionner et à motiver les employés ainsi qu'à satisfaire aux besoins de fonctionnement. Nous croyons qu'au sein du Groupe de la direction, le déploiement devrait être de la responsabilité exclusive de la gestion s'il est effectué dans la même zone de transport quotidien. Si le cadre supérieur doit s'installer dans une autre ville ou une autre région suite à un déploiement, il devrait pouvoir donner son consentement, à moins que le ministère n'ait précisé la possibilité de déploiements parmi les conditions d'emploi.

c. Il faudrait déléguer aux administrateurs généraux le pouvoir de doter les postes de leur ministère jusqu'au nouveau niveau EXEC-2 inclusivement sous réserve d'un régime approprié d'imputabilité.

d. Nous appuyons la proposition du Conseil du Trésor sur la création d'un programme de stagiaires en gestion doté d'un budget propre. Un tel programme de recrutement et d'avancement professionnel permettra à la fonction publique de pouvoir compter des cadres supérieurs en nombre et de calibre suffisants à partir de l'an 2000.

e. Nous appuyons les recommandations du Groupe de travail sur les obstacles rencontrés par les femmes dans la Fonction publique. Nous recommandons en outre aux ministères de revoir les processus de sélection afin de vérifier l'absence de toute mesure discriminatoire envers les femmes, de cerner adéquatement leurs

opinions dans les sondages et les groupes de discussions pour vérifier si les politiques et pratiques en vigueur tiennent compte des besoins de ce groupe et d'accroître les efforts visant à repérer dans le secteur privé les femmes compétentes qui pourraient être nommées à tous les niveaux supérieurs et au niveau de relève. Nous sommes d'accord avec le Groupe de travail sur l'adaptation de la main-d'oeuvre sur le fait que les femmes soient surreprésentées dans les programmes et affectations de perfectionnement et que les comités de recrutement, promotion et affectation de perfectionnement comprennent des femmes. De même, les femmes devraient être représentées équitablement au sein des équipes des centres d'évaluation.

f. Il faudrait élaborer des stratégies valables pour veiller à ce que la fonction publique reflète bien la composition de la population canadienne et soit en mesure de tirer le meilleur parti de la diversité des opinions et des talents des Canadiens. Nous croyons que la question réside essentiellement dans le changement dans la culture de l'organisation et des valeurs de gestion. Nous recommandons que les statistiques concernant la représentation des autochtones, handicappés et minorités visibles soient améliorées. Nous convenons avec le Groupe de travail sur l'adaptation de la main-d'oeuvre que les minorités et autres groupes cibles devraient être représentées équitablement au sein des comités de sélection, surreprésentées dans les programmes de perfectionnement et représentés avec équité au sein des équipes des centres d'évaluation.

11. ***Formation et perfectionnement***

a. Il faudrait passer en revue les besoins de formation et perfectionnement des gestionnaires au moins tous les ans. Les ministères devraient préciser clairement les exigences quant à la compétence, à la formation et au perfectionnement correspondant aux trois niveaux du Groupe de la direction. Nous attendons à ce sujet et en ce qui concerne d'autres questions de formation les conseils du Groupe de travail sur la formation et le perfectionnement du personnel.

b. Nous convenons avec le Groupe de travail sur la rémunération du personnel de direction que les politiques de réinstallation sont trop rigides et restrictives. Il est nécessaire de prendre des mesures correctrices permettant aux ministères de compenser adéquatement les cadres qui doivent déménager. Cette réorientation est

essentielle pour encourager la mobilité entre les régions et l'administration centrale et entre les régions.

c. Il faudrait examiner les divers programmes du gouvernement qui touchent la capacité des hauts fonctionnaires de passer facilement du secteur public au secteur privé en vue d'éliminer les obstacles à la mobilité et, au besoin, de la faciliter lorsque c'est dans le meilleur intérêt de la fonction publique.

d. Il faudrait établir une distinction entre l'évaluation du rendement et l'examen de l'avancement professionnel. La rémunération au rendement serait déterminée en fonction d'une évaluation de la contribution du gestionnaire pendant les douze derniers mois et de ses compétences en gestion. Nous approuvons la position du Groupe de travail sur l'adaptation de la main-d'oeuvre suivant laquelle cette évaluation devrait aussi tenir compte des opinions des subalternes quant à la qualité du leadership exercé au cours de la période visée.

e. Compte tenu du fait que les cotes générales de rendement sont à toute fin pratique inutilisées, il faudrait réviser les cinq cotes en vigueur et fusionner "satisfaisant" et "insatisfaisant" en une nouvelle cote qui indiquerait que le rendement ne répond pas aux attentes de la gestion. Les autres cotes pourraient aussi être modifiées afin de mieux distinguer les niveaux de rendement. La règle des 30 % applicable à la rémunération au rendement devrait être maintenue afin que les cotes "supérieur" et "exceptionnel" ou leurs équivalents conservent tout leur sens et leur valeur.

f. Dans le cas du Groupe de la direction, le processus de cessation d'emploi devrait être simplifié et les administrateurs généraux devraient avoir la latitude voulue pour négocier des règlements directement avec les intéressés.

12. ***Rémunération et avantages sociaux***

a. Il faudrait établir pour chacun des trois nouveaux niveaux de classification un plafond unique de rémunération correspondant au dernier échelon des niveaux EX-1, EX-3 et EX-5. Comme par le passé, il faudrait que les niveaux de rémunération soient ajustés annuellement à partir des comparaisons avec le secteur privé et des règlements obtenus par négociations collectives pour le nouveau niveau EXEC-1 et en utilisant un système de relativités internes appropriées pour les nouveaux niveaux EXEC-2 et EXEC-3.

b. À l'intérieur des nouvelles plages de rémunération, les augmentations salariales seraient autorisées en fonction du niveau de responsabilité, de rendement et d'expérience, mais l'ensemble des coûts de fonctionnement ne devrait pas augmenter. La progression normale du premier au dernier échelon de ces plages de rémunération élargies devrait prendre plus de temps que dans le passé.

c. Les rajustements annuels des échelles de traitement devraient demeurer intégrés au traitement de base, à moins que le rendement très insatisfaisant justifie une baisse de salaire. La rémunération au rendement devrait être méritée chaque année, même si une partie de celle-ci peut être ajoutée au salaire de base des employés qui ne sont pas encore au dernier échelon de l'échelle des traitements et si la haute direction en décide ainsi (sous réserve du budget de fonctionnement du ministère). En règle générale, une partie du montant versé au titre du rendement serait intégrée au salaire; pour maintenir une certaine uniformité entre les ministères, les administrateurs généraux devraient s'entendre à ce sujet chaque année.

d. Les administrateurs généraux devraient avoir le pouvoir de concevoir et d'administrer des régimes modifiés de primes au rendement dans le cadre d'une approche stratégique de la gestion des primes. Des garanties adéquates seront nécessaires et les régimes devront être financés par réaffectation des ressources de gestion à l'interne.

e. Nous appuyons également le Groupe de travail sur la rémunération et les avantages sociaux qui croit qu'il faut utiliser davantage le pouvoir d'accorder des primes uniques et spontanées pour souligner les réalisations notables.

f. Il faudrait concevoir et mettre en oeuvre un régime souple d'avantages sociaux à l'intention des membres du Groupe de la direction. Ces employés pourraient choisir sur un menu les avantages facultatifs qui s'ajouteraient au régime de base. Il faudrait offrir des avantages facultatifs supplémentaires, sans qu'il en coûte plus.

g. Comme l'a recommandé le Groupe consultatif de la rémunération du personnel de direction, il faudrait élaborer et mettre en oeuvre un régime de pension distinct à l'intention des membres du Groupe de la direction. Ce régime de pension devrait être conçu pour répondre aux besoins de toute une gamme d'employés et

encourager la mobilité entre les secteurs public et privé. Il devrait être administré par un conseil comprenant des représentants du Groupe de la direction. Le niveau des avantages devrait être au moins égal au niveau actuel.

13. *Mise en oeuvre et diffusion*

a. Puisque nos recommandations ont été présentées comme un tout intégré, elles devraient être examinées, diffusées et mises en oeuvre de même. En effet, une mise en oeuvre trop partielle risque de ne pas produire les changements désirés de la culture. Nous jugeons en outre important de procéder rapidement afin que les gestionnaires puissent constater les progrès réalisés et qu'ainsi nous conservions l'élan donné par Fonction publique 2000.

b. Il faudrait que des ressources suffisantes soient fournies par les ministères et à l'échelle de la fonction publique pour la diffusion et la mise en oeuvre de ces recommandations. En particulier, il faut que les niveaux supérieurs de la gestion s'engagent dans les réformes et se préparent à investir du temps et des efforts considérables pour communiquer avec leur personnel, les consulter, planifier la transition et surveiller la phase de mise en oeuvre.

REDÉFINITION ET RESTRUCTURATION DE LA CATÉGORIE DE LA GESTION

Redéfinition de la catégorie

14. Notre première série de recommandations vise à clarifier et à simplifier la structure et le contrôle de la catégorie de la gestion. Nous recommandons d'abord que la Catégorie soit rebaptisée Groupe de la direction afin d'indiquer de façon explicite qu'elle n'est pas constituée uniquement de gestionnaires. Elle comprend également des conseillers principaux en politiques et d'autres conseillers généraux qui n'ont peut-être pas à gérer d'importantes ressources humaines ou budgétaires et qui, par conséquent, ne "gèrent" pas au sens rigoureux du terme. La catégorie de la gestion est également mal nommée, puisqu'elle exclut une grande partie des cadres de gestion, soit les fonctionnaires qui assument des responsabilités de gestionnaire au regard des ressources humaines, matérielles et financières nécessaires à l'exécution d'un programme ou à une activité. La nouvelle appellation de la catégorie ferait également ressortir que tous les membres sont des cadres, y compris les SM actuels.

15. Les employés dont les intérêts et les possibilités d'avancement sont liés à une profession ou à une spécialisation technique et qui ont pour l'organisation une

valeur qui est fondée sur des "compétences" autres que celles qui sont propres aux filières «gestion» ou «conseil» du Groupe de la direction, devraient évoluer au sein de structures professionnelles et de spécialisations différentes, même si les plages de rémunération des niveaux supérieurs de ces structures se comparent à celles du Groupe de la direction. Dans l'ensemble, nous appuyons les propositions du Groupe de travail sur la classification et les structures professionnelles et nous recommandons d'étendre à d'autres professions l'approche appliquée aujourd'hui aux médecins fonctionnaires, aux avocats et aux scientifiques de la défense. De cette façon, par exemple, les ingénieurs, les économistes et les spécialistes des sciences naturelles pourraient poursuivre leur carrière aux niveaux supérieurs sans avoir à faire partie du Groupe de la direction.

16. En conséquence du recoupement des échelles salariales, dans certains cas, les professionnels et les spécialistes vont toucher un salaire supérieur à celui du gestionnaire qui les supervise, en raison de leur rareté et de la demande du marché pour de telles compétences. Cette inversion des relations salariales ne sera pas courante, mais elle devrait être explicitement reconnue comme acceptable dans la fonction publique, dans certaines circonstances.

17. En raison de la création de cadres professionnels parallèles relativement vastes, certains employés pourraient être exclus du Groupe de la direction, notamment les employés des niveaux de gestion des groupes de la recherche et du service extérieur. En ramenant à trois le nombre de niveaux du Groupe de la direction, on élève le traitement maximal du niveau EXEC-1 au-dessus des niveaux supérieurs de la plupart des autres groupes de classification. Le Groupe de la direction pourrait donc devenir un peu plus attrayant, ce qui entraînerait des pressions concernant la reclassification de postes de niveau supérieur. La délégation des pouvoirs de classification doit s'accompagner d'un mécanisme approprié d'imputabilité et d'un plafond des dépenses totales (budget de fonctionnement) pour que les gestionnaires puissent résister aux pressions de reclassification visant uniquement les hausses salariales.

18. Les membres des groupes professionnels parallèles ne pourront être nommés à des postes de direction que s'ils répondent dûment aux critères plus généraux applicables à la gestion ou aux exigences du poste de spécialiste fonctionnel ou de conseiller général du Groupe de la direction.

19. Au niveau de sous-ministre adjoint, tous les employés feront partie du Groupe de la direction. Les sous-ministres adjoints sont avant tout des ressources appartenant à la fonction publique toute entière plutôt qu'à un ministère en particulier, et il conviendrait qu'ils fassent partie d'un même groupe de classification pour assurer une souplesse de redéploiement maximale. Le groupe des services juridiques ferait toutefois exception - le traitement le plus élevé au niveau supérieur de ce groupe équivaut au traitement d'un SMA EX-5 et le travail est à ce point spécialisé que la capacité de redéploiement n'est pas pertinente.

Réduction du nombre des niveaux

20. La catégorie de la gestion compte actuellement six niveaux de classification, ce qui, dans certains cas, a entraîné l'ajout d'échelons hiérarchiques. Bien qu'il soit prescrit d'assurer un écart de deux niveaux entre l'employé et son superviseur, cette exigence n'est pas facile à respecter. En conséquence, il y a souvent une différence relativement faible entre niveaux voisins du point de vue des fonctions et responsabilités. La différence entre les niveaux de rémunération est, dans bien des cas, jugée insuffisante pour encourager les gestionnaires à accepter des responsabilités accrues.

21. La multiplicité des échelons risque de brouiller les filières de communication et d'imputabilité. En outre, l'écart de deux niveaux prescrit entre l'employé et son superviseur a occasionné des obstacles à l'avancement professionnel.

22. Le régime comportant six niveaux de classification s'est également révélé un fardeau administratif onéreux pour les ministères et les organismes centraux. On compte aujourd'hui six "points de démarcation" où s'exercent des pressions pour rehausser le niveau des postes et se servir du régime de classification pour récompenser et conserver les employés que l'on estime. Selon les statistiques du Secrétariat du Conseil du Trésor, il se prend chaque année de 1200 à 1500 décisions d'évaluation et de 500 à 700 mesures administratives, notamment des suppressions de poste ainsi que des changements de numéro et de titre de poste, au regard des 4600 postes de la catégorie de la gestion. Ainsi, les processus d'administration du personnel sont lourds et lents. Ce point de vue a été repris par le Groupe de travail Nielsen qui a constaté que le coût de l'administration du personnel dans l'administration fédérale est beaucoup plus élevé que dans le secteur privé, même en tenant compte des différences qui caractérisent les deux secteurs.

23. Si les niveaux de gestion étaient moins nombreux, la prise de décisions se ferait plus rapidement et les employés, de même que les gestionnaires, auraient plus de facilité à communiquer entre eux. Une structure simplifiée de gestion devrait être plus facile et moins coûteuse à administrer. La réduction du nombre des niveaux de la catégorie de la gestion secondera en outre les efforts de déstratification qui ont déjà été entrepris dans les ministères et, aspect peut-être plus important, pourra servir de tremplin pour la réalisation d'autres objectifs, notamment l'instauration d'un régime de nomination au niveau.

24. Nous recommandons donc que les six niveaux actuels de classification soient fusionnés, les niveaux EX-4 et 5 devenant le nouveau niveau EXEC-3, les niveaux EX-2 et 3 le niveau EXEC-2, et les niveaux SM et EX-1 le niveau EXEC-1.

25. Il est recommandé d'adopter une structure comportant trois niveaux de préférence à une structure à quatre niveaux qui établit une distinction entre les SM

et les EX-1, pour des raisons de pragmatisme. Le bien-fondé et l'efficacité du fonctionnement de cette structure à trois niveaux ont été reconnus par des organismes aussi diversifiés que la Commission de la Fonction publique (Profil des leaders et des gestionnaires de la fonction publique), le Groupe de travail sur les structures d'occupations et de classification, le gouvernement provincial de l'Ontario et le gouvernement fédéral de l'Australie. En second lieu, les trois niveaux recommandés sont de nature à refléter la structure hiérarchique que sont les niveaux de sous-ministres adjoints, directeurs généraux et directeurs, que l'on utilise largement à l'échelle de la fonction publique et que l'on connaît bien. En troisième lieu, les avantages attendus de la réduction du nombre des niveaux de gestion, notamment l'accélération du processus de prise de décisions, une fillière plus nette d'imputabilité, une plus grande souplesse de redéploiement, une facilité de communication accrue entre tous les niveaux, une réduction des mesures de classification et de dotation en personnel, une pyramide non interrompue d'avancement de la carrière, seront plus marqués dans le cadre d'une structure à trois niveaux que dans le cadre d'une structure à quatre niveaux. Enfin, poursuivre la distinction entre les directeurs SM et EX (scénario probable avec quatre niveaux) serait perçu comme inéquitable par les gestionnaires SM et minerait davantage un moral qui est déjà passablement bas.

Conversion

26. Dans l'intérêt d'une mise en oeuvre rapide et pour réduire les coûts de transition, les nouveaux niveaux de classification devraient être délimités par la fourchette de points du système Hay et les employés qui font actuellement partie des groupes SM et EX devraient bénéficier d'une clause de droits acquis au moment du passage de la structure actuelle à la nouvelle structure. La mise en oeuvre d'un système de classification à trois niveaux constituera certainement un facteur encourageant et parfois même facilitant les efforts de déstratification actuellement déployés par de nombreux ministères. Les ministères devraient examiner les possibilités de changement dans leur organisation avant que soit entamé le processus de conversion afin de définir la méthode la plus efficace et la plus harmonieuse de mettre en place le nouveau système.

27. Comme la fusion qui permettra de ramener à trois le nombre des niveaux va occasionner des problèmes à certains ministères, ces derniers devront jouir d'une certaine latitude pendant la période de transition. Chaque ministère devrait être autorisé à établir sa propre méthode et son propre calendrier de transition, de concert avec le Conseil du Trésor.

Pouvoirs de classification

28. Notre rapport préliminaire recommandait dans l'immédiat la délégation des pouvoirs de classification au sous-ministre jusqu'à l'actuel niveau EX-3 (EXEC-2 projeté) inclusivement, accompagnés d'un mécanisme approprié d'imputabilité.

Cette délégation a été approuvée par la suite. Le mécanisme d'imputabilité proposé par le Conseil du Trésor est encore l'objet de discussions. Il faudrait *fonder le mécanisme adopté sur le principe de la confiance envers les ministères* qui ont les pouvoirs. Le Conseil du Trésor contrôlerait et ferait rapport sur le rendement.

29. Notre rapport préliminaire recommandait également d'étudier l'application du plan Hay afin de déterminer s'il donne lieu à des injustices de classification en ce qui a trait aux poste des bureaux régionaux et des administrations centrales, et aux postes organiques et fonctionnels. Le Secrétariat du Conseil du Trésor a convenu de mener une telle étude. Il faudrait également songer à des modifications de nature à alléger le fardeau de l'administration du système et à faciliter aux gestionnaires l'exercice des pouvoirs de classification qui leur sont délégués.

Contrôle de la collectivité

30. Le contrôle de la collectivité de la catégorie de la gestion a été instauré au début des années 1970 afin de contrôler le mouvement d'expansion accélérée du groupe des cadres. Ce contrôle n'est plus aujourd'hui aussi nécessaire et justifié. La dimension de la catégorie a été relativement stable au cours de la dernière décennie et tout laisse croire que sa dimension va diminuer en raison de l'incidence de la déstratification et de la fusion des niveaux de classification. En outre, le maintien de l'utilisation du système Hay d'évaluation des tâches sera suffisant pour garantir que toute modification à la collectivité peut être justifiée. L'établissement de budgets de fonctionnement fixera des limites au changement dans le nombre des employés. Enfin, la création de sous-ministres adjoints demeure une fonction des organismes centraux en vertu de nos propositions. Le contrôle de la collectivité n'est pas tout à fait conforme aux principes qui sous-tendent Fonction publique 2000 et l'Accroissement des pouvoirs et des responsabilités des ministres (APRM) qui favorisent le remplacement des contrôles et des règlements par une obligation de rendre compte après le fait. Des projets pilotes ont montré que la suppression du contrôle des années-personnes n'entraîne pas nécessairement d'augmentations injustifiées des effectifs.

31. Par conséquent, nous recommandons que le contrôle de la collectivité soit remplacé progressivement par un budget de fonctionnement qui engloberaient les salaires et avantages sociaux, d'autres frais de fonctionnement et des dépenses mineures en immobilisation. Nous convenons avec le Groupe de travail sur la gestion des ressources que cette solution est de nature à donner aux ministères la plus grande latitude possible pour modifier l'équilibre de ces articles de dépenses afin de répondre à des besoins particuliers de fonctionnement. Cette solution permettra en outre de mieux évaluer les coûts et l'efficacité de l'exécution des programmes. Il faudra concevoir un schéma approprié d'imputabilité rendant les

ministères (et chacun des gestionnaires) imputables des résultats obtenus, ce qui, à l'échelle ministérielle, pourra prendre la forme d'une entente d'APRM.

CRÉATION D'UN CADRE DE GESTION HOMOGÈNE ET EFFICACE

Développer des valeurs communes

32. Tout au long de la dernière décennie, on fait un certain nombre de tentatives pour articuler une philosophie de la gestion de manière à définir nettement les valeurs, principes et objectifs qui devraient être partagés par les gestionnaires de la fonction publique dans l'accomplissement de leurs responsabilités. La très large acceptation des éléments fondamentaux nous incite à croire qu'il est possible de réaliser un tel objectif que nous croyons hautement souhaitable.

33. Nous recommandons donc de mettre de l'avant avec ardeur, au sein des ministères et dans l'ensemble de la fonction publique, les mesures pour définir une "philosophie de la gestion" fondée sur la raison d'être de la fonction publique -- bâtir un pays, servir le public et administrer en toute efficacité les ressources qui nous sont confiées. Le partage d'un ensemble commun de valeurs et de principes directeurs clairement énoncés est de nature à favoriser la création d'un cadre de gestion indispensable et homogène et à exercer une influence sur la façon dont les politiques, structures et processus sont élaborés et mis en oeuvre. En particulier, nous croyons que ces valeurs devraient encourager les gestionnaires à favoriser la création d'un milieu où la créativité, l'audace et l'excellence dans l'exécution des programmes gouvernementaux puissent s'épanouir et être valorisées. Ces valeurs et principes devraient en outre encourager le respect mutuel, la confiance, l'esprit d'équipe, l'adaptation, la pertinence et l'excellence du service au public. Une fois définies, ces valeurs devront être assimilées par tous les gestionnaires.

34. La définition des valeurs de la gestion est un projet à plus long terme qui devrait être confié au greffier du Conseil privé pour l'ensemble de la fonction publique avec l'aide d'un groupe de travail spécial de Fonction publique 2000, du Centre canadien de gestion et de l'APEX. Cette action collective devrait s'inspirer du travail déjà accompli par les divers groupes de travail et ministères.

Reconnaissance des gestionnaires à l'extérieur du Groupe de la direction

35. La nouvelle définition du Groupe de la direction exclut encore d'importantes fractions de l'équipe de la gestion qu'exige l'administration des ministères et programmes gouvernementaux. Les gestionnaires qui ne font pas partie du Groupe de la direction ne peuvent pas facilement s'identifier à un cadre commun de direction, que ce soit à l'échelle d'un ministère ou à l'échelle de l'administration fédérale. Par conséquent, il se peut qu'ils ne comprennent pas

leurs rôles et responsabilités de direction ni ne partagent de valeurs et principes communs.

36. L'absence d'un groupe dont la classification porte «exclusivement» sur la gestion empêche également d'utiliser une approche uniforme à la sélection, la formation, l'avancement professionnel, l'évaluation des postes et à la rémunération des gestionnaires et des candidats à la gestion. Les employés qui exercent des tâches importantes de gestion qui n'appartiennent pas au Groupe de la direction ne bénéficient pas toujours d'une formation ni d'un perfectionnement suffisant en matière de gestion et ne reçoivent pas une rémunération suffisante pour les risques et responsabilités qu'ils prennent en matière de gestion.

37. Afin de compenser ces inconvénients, nous recommandons que les gestionnaires soient nettement démarqués des autres employés, tant à l'intérieur des filières professionnelles parallèles qu'aux niveaux SM-1 et SM-2. Le terme "gestionnaire" devrait être réservé à ceux qui ont des responsabilités de gestion. Ces gestionnaires n'ont pas besoin d'être exclus des conventions collectives, mais ils le devraient, notamment lorsqu'ils font fonction de premier palier de règlement des griefs.

38. Les postes de gestion devraient être réservés aux employés dont la sélection est faite par voie de concours mettant l'accent sur les aptitudes à gérer des ressources humaines. Il y aurait lieu de déceler dès les premiers stades, en faisant plus largement appel aux centres d'évaluation, les employés qui possèdent les capacités de gestion et de leur assurer un perfectionnement systématique pour faire en sorte que la Fonction publique puisse compter sur des gestionnaires de grande qualité dont elle aura besoin dans l'avenir. Les femmes et les autres groupes visés par le programme d'égalité d'accès à l'emploi devraient être bien représentés au sein des groupes de relève pour la direction et surreprésentés dans les programmes de perfectionnement.

39. Pour distinguer encore davantage les gestionnaires, il faudrait établir un régime distinct de rémunération au rendement, un processus particulier de rajustement salarial annuel et une approche souple en matière d'avantages sociaux. Étant donné que la prestation de ces avantages aux gestionnaires visés par les conventions collectives risque de modifier les conditions d'emploi, il faudrait discuter ces recommandations avec les syndicats dans les meilleurs délais.

40. Nous croyons que la mise en oeuvre d'un régime distinct pour les gestionnaires exclus et l'inculcation d'un ensemble commun de valeurs fondamentales vont aider à créer un cadre homogène de gestion tant à l'échelle des ministères qu'à l'échelle de la fonction publique toute entière. L'instauration d'un régime distinct pour tous les gestionnaires, peu importe qu'ils fassent partie des groupes parallèles ou qu'ils appartiennent aux niveaux SM-1 et SM-2, va accentuer la valeur accordée aux responsabilités de gestion et donner aux administrateurs

généraux de meilleures possibilités de former, déployer et administrer leurs ressources en gestion.

Habilitation des gestionnaires

41. Il faut garantir aux gestionnaires des pouvoirs correspondant à leurs responsabilités. Nous avons proposé de déléguer un certain nombre de pouvoirs supplémentaires aux ministères (classification, dotation et autres) qui devraient être dûment subdélégués. Cependant, dans certains cas, c'est le ministère qui sert de pierre d'achoppement. Par conséquent, nous recommandons que tous les ministères revoient leurs systèmes et pratiques internes afin que les pouvoirs soient subdélégués au niveau approprié au-dessous de celui d'administrateur général et qu'ils rejoignent les gestionnaires régionaux et employés de première ligne. Les pouvoirs doivent être conférés aux personnes dont le poste a la plus forte incidence.

42. Les gestionnaires doivent également être incités à utiliser pleinement les pouvoirs qui leur sont délégués et à faire preuve d'innovation pour accroître l'efficacité et la rentabilité. Pour ce faire, les règles du jeu doivent être modifiées: avec la nouvelle philosophie de la gestion, l'erreur ou l'échec occasionnels doivent être acceptés par la haute direction et les pouvoirs politiques comme le prix normal à payer lorsqu'on fait des affaires. On doit vraisemblablement réorienter les systèmes de récompense et de reconnaissance afin d'encourager la créativité et le plein exercice des pouvoirs dévolus aux gestionnaires.

Amélioration de la communication entre les gestionnaires

43. Nous croyons également que la communication entre les gestionnaires et les membres du Groupe de la direction devrait être améliorée. Par exemple, un grand nombre de gestionnaires sont d'avis qu'on ne fait pas les efforts suffisants pour les mettre au courant des nouvelles initiatives et priorités du gouvernement, leur faire comprendre les pratiques de ressourcement utilisées au sein de la catégorie de la gestion ou les informer des possibilités d'avancement à l'échelle ministérielle et de la Fonction publique.

44. Les membres du Groupe de travail sont fortement en faveur d'améliorer la circulation opportune de renseignements qui intéressent les gestionnaires en général et, en particulier, ceux qui ont trait aux postes vacants, aux déploiements et aux nominations. Dans notre rapport préliminaire, nous avons recommandé la mise en oeuvre du réseau d'information des cadres supérieurs (RICS). Ce service qui a été approuvé par la suite assurera d'abord l'interconnexion entre les sous-ministres et les sous-ministres adjoints. Il conviendrait cependant qu'il soit étendu pour permettre l'interconnexion de tous les membres du Groupe de la direction. Son extension à des sous-groupes particuliers ne faisant pas partie du Groupe de la direction est envisageable. Ce réseau électronique est un véhicule idéal d'une

information à jour sur les postes vacants, les nominations et toute autre mesure de dotation. L'addition de renseignements de nature stratégique, financière et autre, devrait permettre d'en faire un réseau de communication de première valeur pour le Groupe de la direction et pour la structure de gestion de la fonction publique. Avec ce réseau d'échanges d'information, la fonction publique pourrait posséder l'instrument idéal pour réduire sa dépendance envers le papier. Il pourrait avoir une influence considérable sur nos méthodes pour recueillir, conserver et diffuser les renseignements.

45. Nous formulons également des recommandations concernant d'autres efforts qui pourraient être faits pour améliorer la circulation des renseignements susceptibles d'intéresser les gestionnaires, notamment la publication plus fréquente de La Revue des gestionnaires/The Manager's Magazine, la mise au point d'échanges des "meilleures méthodes" et les mises à jour calquées sur celles des SMA pour les membres du Groupe de la Direction et des gestionnaires.

DOTATION DU GROUPE DE LA DIRECTION

Modification du processus de dotation

46. En vertu de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique (LEFP), la sélection d'une personne en vue de remplir les fonctions liées à un poste donné se fait suivant les exigences précises de ce poste et aboutit à la «nomination» de la personne à un poste donné. Toute mutation ou "déploiement" à un autre poste constitue une nomination légale. La Commission de la Fonction publique délègue aux administrateurs généraux les pouvoirs en matière de mutation intraministérielle ou déploiement des membres de la catégorie de la gestion lorsque l'on ne reclassifie pas les cadres concernés. La Commission conserve tous les pouvoirs sur les autres nominations (déploiements interministériels et promotions).

47. Le Groupe de travail a élaboré un ensemble de principes qui devraient guider tous les changements apportés au système de promotion actuel et ce sont:

- La promotion devrait se fonder sur les évaluations des candidats par rapport à une norme de niveau.

- Il ne devrait exister aucun obstacle systémique à la représentativité de la fonction publique et le système de promotion devrait respecter les politiques visant à corriger les déséquilibres de représentation.

- Le système devrait être et sembler juste. Il devrait donner à tous les membres du Groupe de la direction des chances équitables de promotion à certains moments de leur carrière.

- Il devrait donner aux cadres supérieurs le pouvoir de décider qui doit remplir telles fonctions au sein de l'organisation.

- Il devrait être assez souple pour répondre aux besoins opérationnels.

- Au sein d'un tel système, les cadres supérieurs devraient être considérés à la fois comme des ressources ministérielles et comme des ressources d'ensemble.

- Le système devrait pouvoir veiller au perfectionnement des cadres supérieurs en facilitant l'acquisition d'une vaste expérience.

48. En examinant la façon actuelle d'envisager la dotation de la catégorie de la gestion, nous étions conscients de la recommandation du Groupe de travail sur la dotation au sujet du concept de nomination au niveau. Le Groupe de travail distingue en effet la capacité d'affecter un employé à un poste, quelle que soit sa classification, et celle de lui donner une promotion. Il recommande de modifier la loi pour y inclure, pour tous les groupes professionnels, l'aspect "déploiement" de la nomination au niveau pour expliquer clairement que toute mutation latérale est une prérogative de la direction et que les déploiements sans promotion d'un poste à un autre ne constituent pas une nomination aux termes de la loi. Nous appuyons cette recommandation. Son acceptation modifiera la situation actuelle de la catégorie de la gestion, puisqu'elle éliminera l'aspect "propriété" des nominations à un poste.

49. Les discussions ont également porté sur la question du consentement de l'employé visé par un déploiement. Les membres du Groupe de travail croient que le Groupe de la direction devrait faire partie des groupes professionnels où le déploiement est la responsabilité de la gestion s'il s'agit d'un déploiement dans la même zone de transport quotidien. Si le cadre doit s'installer dans une autre ville ou une autre région suite au déploiement, on demanderait son consentement à moins que le ministère n'ait précisé le déploiement comme condition d'emploi.

50. Lorsque le Groupe de travail a abordé l'élément promotion au niveau du concept de nomination au niveau, il a amplement discuté des problèmes à corriger dans le système actuel. Nous sommes particulièrement préoccupés du fait que les membres de la catégorie de la gestion croient de manière générale que les promotions sont déterminées à l'avance. Comme fondement de ce sentiment d'injustice, les employés ont pointé du doigt le fait que plusieurs promotions sont accordées sans concours, que celles qui le sont sont souvent obtenues par quelqu'un qui a occupé le poste à titre intérimaire et que les avis de vacance s'accompagnent souvent d'énoncés de qualités très spécialisés qui donnent l'impression d'avoir été préparés dans le but d'éliminer des candidats ou d'en favoriser certains. On croit également que l'entrée et la promotion au sein de la

catégorie dépendent plus de compétences spécialisées que des aptitudes à la gestion. Tout le monde croit donc que le système n'arrive pas à garantir que ceux qui sont promus au rang de gestionnaire ont les capacités nécessaires en gestion.

51. Les avantages et inconvénients de divers modèles de promotion au niveau applicables au Groupe de la direction ont donné lieu à un long débat. Sous sa forme la plus rigoureuse, la promotion au niveau constitue un exercice annuel centralisé qui vise à évaluer les candidats jugés aptes à une promotion par rapport à une norme commune de la fonction publique visant tous les postes classés à un niveau donné, d'où l'expression nomination au niveau. Nous avons conclu que cette forme extrême de la nomination au niveau conviendrait au niveau de SMA, mais qu'au niveau d'entrée (directeur) et au niveau intermédiaire (directeur général), il serait utile de considérer non seulement les exigences reconnues dans l'ensemble de la fonction publique, mais également les exigences de nature technique que comporte chaque poste.

52. Nous proposons donc un modèle fondé sur le concept de promotion au niveau qui, pour les niveaux d'entrée et de directeur général, serait distinction du modèle appliqué aux SMA. En effet, l'entrée dans le Groupe de la direction et la promotion au niveau de directeur général seraient fondées sur les exigences propres aux postes visés et sur la norme adoptée dans l'ensemble de la fonction publique pour le niveau donné. De cette façon, les ministères mettraient sur pied des processus de concours adaptés à chaque poste à mesure que des vacances se créeraient et lorsque le déploiement intra ou interministériel n'est pas envisagé. Toutefois, après la sélection, le candidat serait nommé au niveau approprié plutôt qu'à un poste précis. Au niveau des SMA, le Groupe de travail a conclu qu'un processus de promotion centralisé conviendrait aux besoins et devrait être mis en oeuvre. Une description plus détaillée du modèle que nous recommandons figure parmi les rapports documentaires disponibles.

53. Afin de donner suite à la question susmentionnée concernant l'équité, le Groupe de travail recommande que l'annonce des occasions de promotion soient la règle plutôt que l'exception et que la Commission de la fonction publique assume un rôle de premier plan dans ces processus de promotion administrés par les ministères aux niveaux de directeur et de directeur général.

Pouvoirs de dotation

54. Les pouvoirs de dotation pour le Groupe de la direction jusqu'au niveau EX-3 (EXEC-2 proposé) inclusivement devraient être délégués aux administrateurs généraux. Chaque ministère devrait être en mesure de promouvoir des gestionnaires au niveau d'entrée et à l'intérieur de la catégorie en provenance du ministère ou d'autres ministères et de recruter des candidats à l'extérieur de la fonction publique. Cette délégation s'accompagnerait de mécanismes appropriés d'imputabilité. La Commission de la Fonction publique jouera un rôle partagé

dans les processus de promotion administrés par les ministères afin de veiller à ce que le principe du mérite continue d'être respecté dans les décisions de dotation. La mobilité interministérielle devrait être surveillée après la délégation puisque de tels changements dans d'autres paliers de gouvernement en ont entraîné le déclin marqué. Afin de l'empêcher, des initiatives supplémentaires seront peut-être nécessaires, telles que, par exemple, une meilleure diffusion de l'information sur les gestionnaires dans toutes les régions du pays de même que des objectifs et l'imputabilité appropriés en matière de mobilité interministérielle, tout en gardant à l'esprit les buts quant à l'embauche des groupes particuliers.

Recrutement

55. Pour se maintenir, la fonction publique doit recruter aujourd'hui les gestionnaires de demain. Il lui faut donc absolument disposer d'un programme précis destiné à attirer dans la fonction publique les meilleurs éléments que produisent nos universités. Le Groupe de travail a précisément recommandé un programme de stagaires en gestion doté d'un budget propre. Si les ministères accordent l'attention voulue à la gestion des ressources humaines et utilisent judicieusement les programmes de perfectionnement comme le programme Cours et affectations de perfectionnement (CAP), cet apport des universités fournira les gestionnaires de calibre dont la fonction publique aura besoin à partir de l'an 2000. Nous croyons savoir qu'on cherche à obtenir du Conseil du Trésor les ressources qui permettraient d'établir un programme de stagiaires en gestion et d'intensifier le recrutement postsecondaire.

56. Les gestionnaires ont eu de la difficulté à recruter des membres des groupes cibles et à les retenir. Il y a encore des obstacles à l'entrée et à l'avancement des femmes, des autochtones, des membres des minorités visibles et des handicapés dans la catégorie de la gestion, au sein des ministères et dans l'ensemble de la fonction publique.

57. Pour ce qui est des obstacles à l'avancement des femmes, nous avons étudié attentivement le rapport du Groupe de travail sur les obstacles rencontrés par les femmes dans la fonction publique et nous appuyons sans réserve les orientations qui y sont proposées. Nous endossons ses recommandations, et notamment les suivantes: l'imputabilité des administrateurs généraux et gestionnaires quant aux progrès en vue de l'équilibre entre les sexes dans tous les groupes et niveaux; la possibilité pour les employés à temps partiel de contribuer au régime de pension; le prolongement de la période de remboursement; l'encouragement au partage du travail, au temps partiel, au travail à domicile et aux horaires de travail plus souples, afin d'aider les employés à concilier obligations familiales et professionnelles; les entrevues de fin d'emploi, afin de définir les obstacles et les facteurs de frustration au sein des ministères et dans l'ensemble de la fonction publique.

58. En plus, dans le but d'aider à corriger le déséquilibre entre les sexes au sein du Groupe de la direction, nous recommandons les mesures suivantes :

- Il faudrait utiliser des consultants de l'extérieur pour repérer les facteurs de discrimination fortuite au sein d'un ministère; les données faciliteraient la mise au point d'un plan d'action.

- Il faudrait étudier attentivement les descriptions de poste et les processus de sélection pour vérifier s'ils ne portent pas préjudice aux candidates.

- Il faudrait que des femmes fassent partie des comités de recrutement, promotion et affectation de perfectionnement de même que des équipes des centres d'évaluation du potentiel en gestion.

- Il faudrait cerner adéquatement les opinions des femmes dans les sondages sur les attitudes des gestionnaires et dans les groupes de discussion. Par exemple, les besoins et les préférences des femmes devraient être partie intégrante de la planification d'une approche souple d'avantages sociaux et d'une réforme du régime de retraite. De telles données sont indispensables à des politiques et pratiques adaptées aux divers besoins des employés.

- Il faudrait faire des efforts plus proactifs afin d'inciter les femmes à entrer au niveau de la relève du Groupe de la direction de la fonction publique et d'identifier des candidates qualifiées pour leur nomination au sein de la structure de direction.

- Il faudrait que les programmes et affectations de perfectionnement aient des femmes en surnombre et soient utilisés avec dynamisme afin de créer une réserve suffisante de candidates compétentes.

- Il faudrait que le partage du travail et le temps partiel soient pleinement considérés aux fins de l'avancement au niveau de la gestion.

59. D'après la Commission de la Fonction publique, les autres groupes du programme d'équité en matière d'emploi ne sont pas représentés en proportion de leur importance numérique dans l'ensemble de la population canadienne. L'absence de données fiables quant à la proportion des membres de ces groupes au sein de la fonction publique, calculée à la suite d'études d'auto-identification, est troublante. Comme on ignore l'ampleur du problème, il est difficile de fixer des buts appropriés ou de mesurer les progrès réalisés. Il faut continuer de travailler en vue de corriger cette lacune.

60. Il faut élaborer des stratégies valables pour s'assurer que la fonction publique reflète bien la composition de la population canadienne et soit en mesure de tirer le meilleur parti de la diversité des opinions et des talents des Canadiens. Nous croyons que la question réside essentiellement dans le changement dans la culture de l'organisation et des valeurs de gestion.

61. Nous sommes également d'accord avec le Groupe de travail sur l'adaptation de la main-d'oeuvre sur la présence aux comités de sélection de membres des minorités et la surreprésentation des autochtones, minorités et handicapés au sein des programmes de perfectionnement. En outre, ces groupes devraient être représentés équitablement au sein des équipes des centres d'évaluation.

FORMATION ET PERFECTIONNEMENT

Formation et perfectionnement professionnels

62. Nous jugeons essentiel d'aborder de façon planifiée et proactive le perfectionnement de tous les gestionnaires, du superviseur au SMA, pour constituer une réserve adéquate de gestionnaires compétents. La responsabilité première de la formation et du perfectionnement revient aux ministères. Nous sommes d'accord le nouveau cadre stratégique élaboré par le Conseil de formation du personnel qui souhaite que les ministères se dotent d'énoncés précis quant aux genres de capacités, d'expérience et de compétences exigés des gestionnaires de tous les niveaux. De tels énoncés devraient s'inspirer du "Profil des leaders et des gestionnaires", et refléter les exigences de la fonction publique en général aussi bien que celles du ministère concerné. Nous croyons que ces critères et exigences permettront de réglementer l'entrée et l'avancement au sein du Groupe de la direction.

63. Nous convenons également que les besoins de chaque gestionnaire en matière de formation et de perfectionnement soient réexaminés au moins une fois l'an et nous proposons plus loin des modifications au processus d'évaluation qui, à notre avis, permettront d'accorder plus d'attention à ces considérations. La planification de carrière est une activité d'importance croissante, compte tenu de la compression des niveaux de classification de la direction. Comme les promotions se feront plus rares, les mutations latérales constitueront de plus en plus le moyen privilégié de distribuer les affectations stimulantes qui vont perfectionner et motiver les employés. La planification de carrière devrait également être améliorée dans le cas des candidats des groupes de relève afin de veiller à ce que ces candidats comprennent bien et remplissent les exigences préalables à l'entrée et à l'avancement.

64. Le perfectionnement en gestion se fait normalement par l'expérience de travail, les relations interpersonnelles et des cours structurés. Il est en général admis que la plus grande partie de l'apprentissage a lieu au travail, ce qui est la formule de développement de carrière la plus efficace. Nous recommandons d'augmenter, à tous les niveaux, la formation obligatoire en cours d'emploi et les affectations par rotation, afin de développer et d'affiner les capacités de gestion.

65. Il faudrait continuer d'offrir le plus tôt possible aux nouveaux-venus dans le Groupe de la direction et à ceux qui s'y destinent, la formation obligatoire qui leur donne les connaissances de base nécessaires pour fonctionner au sein de la fonction publique et mieux cerner leur rôle opérationnel et structurel. Nous croyons également qu'il faudrait offrir de la formation en gestion aux membres du nouveau Groupe de la direction. La formation assure une source constante de gestionnaires compétents dans la fonction publique et elle familiarise en outre les gestionnaires potentiels avec la philosophie ou les valeurs qui influent sur le comportement et la culture de la fonction publique. Nous appuyons tous les efforts qui visent actuellement à évaluer la pertinence des cours de formation et d'initiation en gestion. Nous convenons que ces cours devraient répondre aux besoins des gestionnaires, quel que soit leur niveau. Nous attendons l'avis du nouveau Groupe de travail sur la formation et le perfectionnement du personnel à cet égard et au sujet d'autres questions de formation.

Services d'orientation professionnelle et de placement

66. Dans notre rapport préliminaire, nous avons soutenu qu'il faudrait offrir des services d'orientation professionnelle et de placement aux membres du Groupe de la direction. La proposition de la Commission de la Fonction publique de mettre sur pied le service de diagnostic et d'orientation professionnelle à l'intention des membres de la catégorie de la gestion comblera les besoins définis par le Groupe de travail.

Mobilité au sein de la fonction publique

67. Il est important que les prochains sous-ministres et sous-ministres adjoints aient eu des expériences de travail dans les centres régionnaux. Dans le but d'encourager les cadres supérieurs à rechercher et accepter des affectations dans d'autres régions, il faudra que le régime d'avantages soit souple. Allié à d'autres instruments stratégiques, ce régime devrait être utilisé pour encourager une plus grande mobilité entre les régions et l'administration centrale et entre les régions elles-mêmes.

68. La politique de réinstallation constitue une entrave supplémentaire à la mobilité inter-régionale et interministérielle. Nous sommes d'accord avec le Groupe consultatif de la rémunération du personnel de direction dans la Fonction publique, qui, dans son rapport de 1988, considère les politiques de réinstallation

de la fonction publique comme plus rigides et moins réalistes que celles du secteur privé. Il faudra redoubler d'efforts pour définir et mettre en oeuvre des mesures correctrices encourageant la mobilité entre les régions et l'administration centrale et entre les régions elles-mêmes. À cet égard, on craint surtout les conséquences négatives de cette politique sur l'avancement des carrières des conjoints et les variations du coût de la vie entre les régions.

Mobilité entre les secteurs public et privé

69. Les membres du Groupe de travail croient qu'une augmentation du flot des échanges de cadres supérieurs entre la fonction publique et le secteur privé est souhaitable. De tels échanges accroissent la compréhension et le respect mutuels et sensibilisent les cadres supérieurs aux objectifs, problèmes, besoins et attitudes de l'autre secteur. En plus, ce type d'échanges augmentent le flot d'information quant aux bonnes pratique de gestion. Nous croyons qu'il faudrait réduire ou enlever les obstacles qui nuisent à ce mouvement. Nous ne croyons pas que la fonction publique perdra ses cadres supérieurs les plus talentueux.

70. Il arrive régulièrement que le transfert d'un haut fonctionnaire au secteur privé puisse être facilité dans l'intérêt aussi bien du fonctionnaire que de la fonction publique en général. Cela se produit habituellement lorsqu'un fonctionnaire envisage un poste dans le secteur privé mais que ni lui ni son employeur éventuel du secteur privé ne sont sûrs du succès du transfert projeté. Nous croyons qu'il est dans l'intérêt de la fonction publique d'examiner nos divers programmes et politiques concernant ce type de mobilité en vue d'éliminer tout obstacle éventuel et, au besoin, de faciliter une "période d'essai" qui aiderait les deux parties à prendre une décision.

71. On utiliserait, entre autres, Échanges Canada et le Programme d'échanges de cadres de direction entre les milieux d'affaires et l'administration fédérale pour offrir ce genre de "période d'essai". En l'occurrence, toutefois, on supprimerait certaines dispositions de l'accord de principe, notamment la disposition interdisant d'offrir au fonctionnaire un emploi au terme de son affectation. De même, les salaires inférieurs pourraient être autorisés lorsque la situation d'apprentissage le justifie - le ministère verserait la différence au fonctionnaire. En outre, il serait entendu que les intéressés pourraient négocier des salaires et des avantages sociaux qui ne seraient pas supérieurs à ceux qui sont habituellement offerts dans la fonction publique.

Évaluation du rendement

72. Le système d'évaluation du rendement a été examiné afin de déterminer s'il est adéquatement structuré. Ce système remplit de nombreuses fonctions: examen du rendement, établissement de la rémunération, révision des carrières,

définition des besoins en formation et rapports aux organismes centraux. Nous nous interrogeons sur sa capacité de toutes les remplir adéquatement.

73. Suite à cet examen, nous recommandons qu'une politique distincte soit élaborée et appliquée à l'évaluation des membres du Groupe de la direction. Le processus serait divisé en deux volets, l'évaluation du rendement et l'examen des carrières, bien qu'il faille reconnaître que les seux sont reliés.

74. Le rapport sur le rendement devrait évaluer la contribution du gestionnaire à l'organisme au cours des 12 derniers mois et ses aptitudes et qualités de gestion. Ce serait le résumé du dialogue de l'employé avec son supérieur au cours des 12 mois visés. La politique des organismes centraux en matière d'évaluation du rendement devrait encourager l'autoévaluation afin de s'assurer que ce dialogue est aussi constructif que possible. Un document d'autoévaluation servirait de point de départ à la discussion sans brimer le droit du supérieur de changer ou modifier la formulation.

75. Nous appuyons les recommandations du Groupe de travail sur l'adaptation de la main-d'oeuvre qui considère que, pour tous les membres du Groupe de la direction, les responsables de l'évaluation tiennent compte des opinions des subordonnés quant à la qualité de la gestion pendant la période visée. Bien qu'il ne s'agisse pas là des principales données de l'évaluation, on devrait rechercher cette rétroaction (sous la forme d'un sondage auprès des employés par exemple) afin d'aider à identifier et corriger les problèmes.

76. Compte tenu du fait que les cotes générales de rendement sont rarement sinon jamais utilisées (la cote "insatisfaisant" par exemple), les cinq cotes actuellement utilisées devraient être révisées de façon à fusionner le satisfaisant et l'insatisfaisant en une nouvelle cote qui indiquerait un rendement ne répondant pas aux attentes de la direction. Les autres pourraient être modifiées afin de mieux distinguer les niveaux de rendement. Il faudrait que toute nouvelle cote soit bien définie et clairement identifiable. La cote de rendement global servirait à déterminer la rémunération au rendement et non les possibilités de carrière à long terme. Compte tenu de la souplesse appliquée en matière de rémunération au rendement, la règle des 30 % devrait continuer de s'appliquer, afin que les cotes "supérieur" et "exceptionnel" (ou tout nouvel équivalent) aient une signification et une valeur et que son objet soit précisé.

77. Un rapport distinct sur le cheminement de la carrière préciserait les besoins et les recommandations en matière de formation, les options de cheminement et les aspirations et préférences du gestionnaire. Ce rapport n'aborderait pas lui non plus la question du potentiel de l'employé.

78. L'évaluation du rendement ne devrait pas servir aux fins de dotation si le système de nomination au niveau est appliqué au Groupe de la direction ou à une

de ses parties. La dotation pourrait reposer plutôt sur un mécanisme comme les évaluations pluriannuelles globales préparées par des hauts fonctionnaires et endossées par le comité de la haute direction du ministère ou le sous-ministre. Un tel document devrait comporter la "liste maîtresse" des capacités et des aptitudes, liste élaborée par les organismes centraux afin d'assurer au processus une certaine mesure de discipline et de cohérence.

Cessation d'emploi

79. Bien que la haute direction puisse maintenant régler plus facilement les graves problèmes de rendement, il faut encore simplifier le processus utilisé pour traiter les employés dont le rendement est systématiquement inférieur à la moyenne. Pour donner plus de latitude à l'administrateur général, la politique actuelle concernant la cessation d'emploi devrait s'appliquer non seulement aux employés excédentaires suite à un dégraissage, une déstratification ou une réorganisation, ou à ceux dont le rendement s'est nettement détérioré, mais également à ceux dont l'engagement et la contribution sont si minimes que leur départ profiterait à l'organisme.

80. Les administrateurs généraux devraient continuer de consulter la Commission de la Fonction publique avant d'entamer le processus menant à la cessation d'emploi afin de vérifier si les capacités et l'expérience du gestionnaire ne peuvent pas être mises à profit ailleurs dans la fonction publique. Le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait continuer à intervenir de façon déterminante dans le processus en fournissant des conseils précieux quant aux points forts et aux points faibles de chaque cas, à la tendance des règlements dans la fonction publique et dans le secteur privé, aux dernières décisions des tribunaux et à la relativité interministérielle, de même qu'une recommandation de règlement de la situation. Les ministères devraient également avoir la souplesse nécessaire pour négocier directement avec l'intéressé.

RÉMUNÉRATION ET AVANTAGES SOCIAUX

Politique en matière de rémunération

81. La recommandation visant à fusionner les niveaux du Groupe de la direction soulève deux grandes préoccupations apparentées : (i) en raison des nouvelles plages élargies de rémunération, certains cadres supérieurs pourraient toucher la même rémunération que leurs collègues en dépit de différences marquées du point de vue de leurs responsabilités; (ii) les coûts salariaux d'ensemble pourraient s'enfler à mesure que les employés atteindront le dernier échelon de leur échelle de traitement, au fil des ans.

82. On a envisagé un certain nombre de solutions pour donner suite à ces préoccupations. Nous sommes d'avis qu'il y aurait lieu d'appliquer un plafond unique de rémunération à chacun des nouveaux niveaux de classification, peu importe la gamme des fonctions et responsabilités qui y sont afférentes. Ce serait une erreur d'établir des plages de rémunération multiples à l'intérieur de chaque niveau de classification, car ces plages multiples tiendraient lieu de fait de sous-classifications. Ces dernières risquent d'être complexes à administrer et de perpétuer les pressions en faveur d'une reclassification à la hausse, ce qui est à l'origine de tout ce travail et des frictions que l'on connaît en ce moment. En outre, des barrières salariales risquent de miner toutes les tentatives de déstratification et d'être contre-indiquées dans le contexte d'un régime où les cadres sont promus au niveau, alors que le traitement ne peut pas varier à chaque réaffectation.

83. Nous recommandons donc d'établir pour chacun des trois nouveaux niveaux de classification un plafond unique de rémunération correspondant au dernier échelon des niveaux EX-1, EX-3 et EX-5. Les niveaux de rémunération continueraient d'être fondés sur des comparaisons avec l'extérieur et sur un système de relativités internes dans le cas du niveau EXEC-1 en se servant du nouveau point médian et en utilisant un système de relativités internes au regard des niveaux EXEC-2 et EXEC-3.

84. À l'intérieur des nouvelles plages de rémunération, les augmentations salariales pourraient être autorisées suivant les responsabilités, le rendement et l'expérience, mais le budget de fonctionnement du ministère ne devrait pas augmenter. Les administrateurs généraux devraient être tenus de respecter un plafond de frais de fonctionnement. À cette fin, on pourrait veiller à ce que seuls les gestionnaires qui ont des responsabilités justifiant nettement un traitement plus élevé atteignent les échelons supérieurs de l'échelle salariale, réduire le nombre des cadres supérieurs et/ou ralentir leur progression d'un échelon à l'autre, en éliminant ou en réduisant la proportion de la rémunération au rendement qui constitue une majoration salariale.

85. Nous avons étudié l'argument selon lequel les rajustements économiques ne devraient pas être automatiques, mais laissés à la discrétion des gestionnaires. Même si cette pratique a cours dans le secteur privé et permet des réductions nettes de salaires dans les cas de rendement habituellement insatisfaisant, nous sommes d'avis que l'application rigoureuse d'un principe de ce genre ne serait pas judicieuse. Dans la fonction publique, on a fini par considérer qu'un rendement entièrement satisfaisant doit être récompensé par une quelconque augmentation annuelle afin d'atténuer les effets de l'inflation et de reconnaître au moins formellement le mérite et l'expérience acquise. Décevoir ces attentes pourrait nuire au rendement, accroître la méfiance et l'insatisfaction et décourager l'entrée dans les rangs des cadres supérieurs.

86. Par contre, nous croyons que le rythme d'avancement d'une plage de rémunération à l'autre pourrait être ralenti par rapport à ce qu'il était historiquement. La vitesse de la progression des cadres du bas jusqu'en haut de chacune des échelles de traitement plus larges pourrait être plus lente qu'elle ne l'était dans le passé avec des échelles plus étroites.

87. Il faudrait continuer à intégrer les ajustements annuels des échelles de traitement au salaire de base, à moins que le rendement très insatisfaisant justifie une baisse de salaire. La rémunération au rendement devrait être méritée chaque année, même si une partie de cette rémunération peut être ajoutée au salaire de base des employés qui ne sont pas encore au dernier échelon de l'échelle des traitements, si la haute direction en décide ainsi (et sous réserve du contrôle du budget de fonctionnement au niveau du ministère). En règle générale, une partie du montant versé au titre du rendement serait intégrée au salaire; pour maintenir une certaine uniformité entre les ministères, les administrateurs généraux devraient chercher à s'entendre à ce sujet chaque année.

Primes au rendement et encouragements

88. Nous appuyons les recommandations du Groupe de travail sur la gestion des ressources à l'effet que la rémunération, les avantages sociaux et les primes au rendement soient plus explicitement destinés à encourager et à récompenser les comportements désirés (dont le travail d'équipe et les saines pratiques de gestion des ressources humaines). Nous croyons que le pouvoir d'accorder des primes uniques et spontanées pour récompenser des réalisations particulières devrait être accru et subdélégué. Nous reconnaissons en outre que les récompenses non monétaires et la reconnaissance sont des outils essentiels de motivation qu'il ne faudrait pas négliger.

89. Nous adoptons les principes recommandés par le Groupe de travail visant la conception de primes au rendement en remplacement de la rémunération au rendement. Nous croyons que les administrateurs généraux devraient avoir plus de pouvoirs pour élaborer et administrer des régimes de récompenses du rendement qui conviennent à leurs besoins de fonctionnement et à leur culture ministérielle. Il faudra prévoir des garanties appropriées à l'égard de ces pouvoirs accrus. Les modifications des régimes de rémunération au rendement devront être financées par réaffectation interne des ressources de la gestion afin de ne pas avoir d'effet.

Avantages sociaux et gratifications

90. Dans le secteur privé, il est de plus en plus fréquent d'accorder aux employés le privilège de sélectionner les avantages sociaux et le niveau de protection. Dans la fonction publique, cette approche présente beaucoup d'intérêt car elle répond mieux aux besoins variés de la main-d'oeuvre et rend l'emploi au sein de la fonction publique plus attrayant aux yeux des groupes cibles de l'équité

en matière d'emploi. Elle permet de contrôler les coûts tout en accroissant la satisfaction des employés. Un sondage récent mené auprès des gestionnaires du secteur public a confirmé l'intérêt marqué envers une telle approche.

91. Nous recommandons donc de mettre au point une approche souple en matière d'avantages sociaux pour le Groupe de la direction sans pour autant en augmenter les coûts pour les ministères et l'ensemble de la fonction publique. Les employés pourraient choisir un ensemble d'avantages correspondant au même coût que ceux qui leur sont offerts en vertu du régime actuel. Une couverture de base devrait être offerte pour que tous les employés aient une certaine protection élémentaire. De nouveaux types et plusieurs niveaux d'avantages devraient être inscrits au menu et les employés devraient avoir le droit de choisir leur équivalent en argent.

92. Les employés devraient avoir annuellement l'occasion de confirmer ou de modifier leurs choix. La prestation de conseils aux employés faciliterait cette sélection annuelle.

93. Les membres du Groupe de la direction devraient être consultés de façon que la conception du régime tienne compte de leurs souhaits et préférences. Ce processus de consultation devrait inclure un sondage auprès d'un échantillon de cadres supérieurs, comme celui qui a été mené en 1982. Le sondage pourrait être repris à intervalles réguliers et les résultats communiqués à tous les membres du Groupe de la direction.

94. Bien que l'ensemble lui-même des avantages n'aie pas d'effet sur les coûts, il se peut que les services de la paye des ministères soient obligés de renforcer leurs effectifs pour gérer le système plus complexe que nous proposons. Ces ressources supplémentaires pourraient toutefois n'avoir aucun effet sur les coûts compte tenu des économies faites dans le cadre de nos propositions de simplification des systèmes de classification et de dotation.

Réforme du régime de retraite

95. Les trois derniers rapports du Groupe consultatif de la rémunération du personnel de direction dans la Fonction publique affirmaient qu'il fallait mettre au point un régime de pension distinct à l'intention de la catégorie de la gestion afin de pouvoir le gérer avec une souplesse adéquate. Compte tenu des changements proposés à la Loi de l'impôt sur le revenu, un régime de retraite distinct pour les membres du Groupe de la direction s'impose de plus en plus.

96. Nous croyons que ce régime devrait être composé d'un régime enregistré de base (distinct du régime de pension de retraite de la Fonction publique) et d'un régime supplémentaire qui offriraient au moins le même niveau d'avantages que le

régime actuel. Le régime de retraite du groupe de la direction pourrait être géré par un conseil où le groupe de la direction serait représenté.

97. Certains travaux préparatoires à la réforme de la Loi sur les pensions sont en cours. Nous recommandons que les caractéristiques suivantes soient envisagées dans le cadre de ces efforts de réforme et dans l'élaboration d'un régime de retraite distinct pour le Groupe de la direction:

- il faudrait améliorer la transférabilité des contributions au régime de pension afin d'encourager la mobilité au sein de la fonction publique d'une part, et entre la fonction publique et d'autres secteurs de l'économie d'autre part.

- Il faudrait examiner les compromis qui pourraient être faits entre la rémunération et des dispositions améliorées du régime de retraite et les mettre en oeuvre lorsque c'est approprié.

- Il faudrait éliminer certaines pénalités liées à l'âge ou au nombre d'années de service au moment de la retraite anticipée, du moins dans certains cas, afin d'encourager les membres du groupe de la gestion supérieure à quitter la fonction publique.

- Il faudrait élargir la protection de la pension de façon à englober les travailleurs à temps partiel afin d'attirer dans la fonction publique des membres des groupes de l'équité en matière d'emploi.

- Il faudrait prolonger la période de remboursement des contributions dans le cas des femmes qui rentrent d'un congé parental.

ÉVALUATION DES RÉPERCUSSIONS

98. Nous croyons que la plupart de nos recommandations peuvent être mises en oeuvre sans augmentation des coûts globaux. Par exemple, nous avons proposé que la réduction des niveaux de classification et le renforcement des primes de rendement n'aient pas d'influence sur l'ensemble des coûts de fonctionnement des ministères.

99. Plusieurs recommandations exigeront des ressources additionnelles comme celles de l'élargissement du Réseau d'information des cadres supérieurs au-dessous du niveau des SMA, la réforme des pensions, l'instauration d'un programme à l'intention des stagiaires en gestion, l'utilisation accrue des centres d'évaluation pour les gestionnaires et les cadres supérieurs et la formation accrue accordée aux gestionnaires. De plus, les coûts augmenteraient si les avantages ou les

gratifications du Groupe de la direction étaient étendus aux gestionnaires exclus. Le recrutement plus dynamique de femmes et l'administration d'avantages sociaux souples exigeront plus de temps. Les processus de réduction des échelons et de restructuration ultérieurs à l'adoption de trois niveaux demanderont également du temps et des efforts considérables de la part des niveaux supérieurs.

100. D'autre part, un certain nombre de nos recommandations réduiront les charges administratives et accroîtront la productivité. La diminution des activités de classification et de promotion qui résultera de la simplification de la structure de classification est un exemple frappant. Il est difficile de quantifier les économies qui découleraient de ces initiatives ou d'attribuer une valeur monétaire précise à l'accélération de la prise de décisions, l'amélioration des communications, au relèvement du moral et à l'amélioration du service au public. Il se pourrait fort bien que les gains de productivité excèdent les augmentations de coûts, si l'on en juge par les résultats des calculs effectués par le Groupe de travail sur la structure des professions et de la classification quant aux économies que l'on pourrait faire par la restructuration du système de classification.

101. La taille du Groupe de la direction pourrait diminuer quelque peu avec le temps par suite de l'application de nos recommandations. Puisque nous recommandons que les administrateurs généraux soient tenus de s'en tenir aux budgets de fonctionnement après la réduction du nombre de niveaux de classification et la mise en oeuvre d'autres initiatives, les compromis effectués entre le volume de l'effectif et la rémunération pourraient entraîner une réduction de la taille du groupe. Le résultat net des efforts visant à réduire le nombre de niveaux et les nouvelles sous-délégations de pouvoirs inciteront également les administrateurs généraux à éclaircir les rangs des membres du Groupe de la direction.

102. Si elles sont mises en oeuvre avec succès, nos recommandations modifieront les processus de fonctionnement. Les gestionnaires sous le Groupe de la direction, le personnel des régions et ceux qui sont en première ligne auront de plus grands pouvoirs et responsabilités. Toutes les délégations (et sous-délégations) de pouvoirs auront besoin de bons mécanismes d'imputabilité. La mise en application des nominations à un niveau exigera l'élaboration de normes applicables aux niveaux et un processus général de promotion pour le niveau de SMA. Nos propositions changeront le processus d'évaluation du rendement et exigeront de modifier les définitions des cotes globales de rendement. L'instauration d'une approche souple des avantages sociaux exigera un processus de sélection initiale et annuelle, de même que des services de consultation pour les employés. Nous proposons également de recourir à des centres d'évaluation pour déterminer les capacités de gestion des membres du Groupe de la direction et des gestionnaires éventuels des niveaux SM-1 et SM-2. Cela élargirait l'utilisation des centres d'évaluation.

103. Deux recommandations seulement exigeront des modifications législatives: l'établissement d'un régime distinct de pension pour le Groupe de la direction (et la réforme des pensions) et la modification de la LPFP de façon à permettre la nomination de personnes à des niveaux en plus de la possibilité actuelle de les nommer à des postes.

104. Comme on peut s'y attendre, peu de nos propositions ont des répercussions sur les relations de travail, vu que tous les membres du Groupe de la direction sont exclus des négociations collectives et que nous ne recommandons aucune augmentation du nombre des exclusions pour cause de gestion. Nous recommandons cependant la mise en place d'un régime spécial qui permettra de distinguer et de reconnaître les gestionnaires n'appartenant pas au Groupe de la direction. Vu que l'élargissement de ce régime aux gestionnaires syndiqués modifierait les conditions d'emploi, nous recommandons de tenir des discussions avec les représentants syndicaux relativement à ce régime.

105. Dans l'ensemble, nous croyons que nos recommandations amélioreront le moral des employés. Par exemple, nous fondant sur un sondage sélectif de 400 gestionnaires de la fonction publique, nous avons le sentiment que la plupart approuveront nos propositions visant l'augmentation des possibilités de formation et l'attention portée à la planification de carrière, la mise en place d'avantages souples et la séparation des évaluations du rendement de la planification de carrière. Il serait également dans la logique des choses de croire que nos propositions portant sur la création d'un régime distinct et réformé de pension, l'accroissement de la mobilité et la clarification des critères d'avancement seront accueillies favorablement par les membres du Groupe de la direction. Nous croyons également que la création d'un régime distinct pour les gestionnaires n'appartenant pas à ce groupe sera perçue positivement par les gestionnaires, pourvu qu'il puisse s'appliquer également à ceux qui sont syndiqués comme à ceux qui sont exclus des négociations collectives.

106. L'attribution d'un nouveau nom à la catégorie sera également accueillie favorablement puisqu'elle rehaussera le statut des membres actuels et contribuera à mettre fin à l'isolement des employés de niveau SM. La réduction du nombre de niveaux plaira à certains, mais déplaira à d'autres. Les EX-1, 3 et 5 penseront peut-être que leurs chances de promotion ont diminué. L'attitude des SM, des EX-2 et des EX-4, en revanche, sera plus positive, mais dépendra de la façon dont chaque ministère déterminera l'augmentation de la rémunération à l'intérieur d'échelles salariales plus larges. Notre sondage révèle que ceux qui favorisent la réduction du nombre des niveau dominent avec une faible marge (54 %), alors que le quart des participants au sondage sont contre et qu'il y a un haut niveau d'incertitude (21 % n'ont pas d'opinion). Des efforts particuliers en matière de communication devront être consentis pour dissiper cette incertitude et persuader les gestionnaires du bien-fondé de la rationalisation et de la modernisation de la structure du Groupe.

107. Nous prévoyons que les attitudes face à la nomination au niveau seront de manière générale positive si l'on s'en tient aux résultats du sondage alors que 73 % des gestionnaires participants en favorise l'établissement. Les opinions varieront évidemment selon qu'une personne sera à la recherche d'une promotion ou aura à doter un poste. Les stratégies utilisées pour expliquer le nouveau système aux membres du Groupe de la direction devront tenir compte de ces deux perspectives. Du point de vue de l'employeur, le nouveau système aura des répercussions bénéfiques sur la motivation puisque les employés ne seront plus les détenteurs d'un poste. Aux yeux des employés, le fait de ne plus être détenteurs d'un poste pourrait être menaçant, mais les possibilités accrues d'enrichissement et de perfectionnement par le truchement d'affectations latérales devraient se révéler attrayantes. Tout accroissement que l'on percevra dans l'importance accordée au mérite pour les décisions concernant les promotions sera accueilli très favorablement.

108. L'augmentation des pouvoirs délégués aux gestionnaires pourrait également être jugée intéressante ou menaçante. Certains gestionnaires hésiteront à accepter des responsabilités plus larges, tandis que d'autres trouveront agréable de détenir des pouvoirs accrus. En nous fondant sur notre sondage auprès des gestionnaires (95 % se sont dit en faveur de plus de pouvoirs en matière de classification et de dotation) et sur les études réalisées par Zussman et Jabes, qui démontrent que le contrôle sur le travail à effectuer augmente la satisfaction retirée d'un emploi, nous prévoyons que la dernière réaction sera plus fréquente.

CONCLUSIONS

109. Ce rapport recommande un ensemble intégré de solutions aux principaux problèmes et causes d'irritation qui affectent les gestionnaires de la fonction publique et réduisent leur efficacité et leur efficience. La grande majorité de ces problèmes ont été cités constamment par les commissions royales d'enquête, les groupes de travail et les organismes gouvernementaux qui ont pris le pouls de la fonction publique depuis 20 ans. Les lettres et les mémoires nombreux que nous avons reçus ainsi que les discussions et les enquêtes auxquelles nous avons participé pendant les six derniers mois nous ont convaincus que ces problèmes sont encore d'actualité.

110. Les recommandations contenues dans le présent rapport n'ont pas toutes été soumises à un processus de validation aussi rigoureux, mais nous avons bon espoir que les solutions que nous proposons sont apparentées et applicables et qu'elles seront appuyées par la majorité des gestionnaires actuels. Nos délibérations sur la nature et les répercussions des solutions ont été longues et ardues. Nous sommes encouragés par la constance avec laquelle certaines des solutions ont été proposées ainsi que par les réactions positives des gestionnaires que nous avons interrogés, consultés ou qui nous ont écrit.

111. Nous croyons que les avantages à retirer des changements recommandés dépassent largement les coûts de ces changements. Ces avantages prendront la forme d'une efficience accrue par suite de structures rationalisées et de processus simplifiés ainsi que d'une plus grande satisfaction professionnelle et d'un meilleur moral chez les employés. L'efficience opérationnelle devrait augmenter par suite de la clarification des rapports hiérarchiques et des voies de communication, de la délégation et de la subdélégation plus large des pouvoirs nécessaires pour s'acquitter de responsabilités. Les améliorations que nous recommandons en matière de processus de gestion du recrutement, de la dotation et des récompenses ainsi que de l'encouragement à la créativité devraient également renforcer l'exécution des programmes.

112. Certaines de nos recommandations ont besoin d'être précisées et développées au moyen de discussions et de consultations avec les membres de la catégorie de la gestion, les gestionnaires qui ne font pas partie de cette catégorie et les syndicats. Le processus consultatif devrait également contribuer à l'élaboration de stratégies de mise en oeuvre et de plans de communication. Une analyse plus rigoureuse des coûts et des avantages est également souhaitable pour préciser le coût net ou les économies nettes qui pourraient découler de la combinaison des recommandations contenues dans ce rapport et dans ceux d'autres groupes de travail. Les membres du Groupe de travail sur la catégorie de la gestion sont disposés à opérer comme un "groupe-témoin" lors de cet examen et cette mise au point ultérieurs, de même que pour toute recommandation découlant de ce processus et susceptible d'avoir une incidence sur la catégorie de la gestion.

113. Nous croyons que les amendements législatifs et la suppression des règles et règlements ne suffiront pas par eux-mêmes à ce que les objectifs visés par Fonction publique 2000 soient atteints. Il nous semble qu'un changement fondamental de la mentalité de toute l'administration fédérale est nécessaire pour que nous puissions modifier notre façon de faire. Sans l'implantation d'un nouvel ensemble de valeurs qui met l'accent sur la confiance, l'innovation et le respect individuel des employés, les réformes seront vaines et les contrôles centraux seront remplacés par des contrôles ministériels. La qualité du service au public et le succès des réforme de Fonction publique 2000 dépendent de l'engagement des gestionnaires envers ces valeurs et de leur morale et de leur motivation.

114. Les valeurs sont les éléments clés qui permettront de donner vie et forme aux changements que nous recommandons. Il est impérieux que les fonctionnaires partagent un ensemble de valeurs et de principes directeurs favorisant un comportement professionnel ainsi que les attitudes et les actions les plus propres à mener aux résultats souhaités. Nous prions le greffier du Conseil privé de mettre en marche un processus de détermination et de promotion des valeurs qui devraient être communes à tous les gestionnaires.

115. La mise en oeuvre réussie de ces recommandations et, en particulier, les changements proposés à la culture de l'organisation exigeront l'engagement visible envers ces réformes de la part des niveaux supérieurs de la gestion. De plus, les gestionnaires supérieurs doivent être disposés à consacrer une portion substantiel de leur temps à participer aux processus de mise en oeuvre et de communication et d'en surveiller le déroulement.

116. Tout comme les problèmes que nous avons cernés, les solutions que nous recommandons sont reliées entre elles. Elles devraient être considérées, présentées et mises en oeuvre comme un ensemble. Leur mise en oeuvre de quelques-unes seulement pourrait ne pas produire les effets souhaités, étant donné qu'il faut attaquer chaque problème sur plusieurs fronts à la fois. Nous souhaitons ardemment que ces recommandations soient mises en oeuvre rapidement pour que les gestionnaires aient des signes évidents des progrès réalisés. Autrement, l'élan créé par Fonction publique 2000 se dissipera et le cynisme latent se manifestera pour anéantir le processus de réforme.

117. Enfin, nous recommandons que des stratégies de mise en oeuvre et des plans de communication portant sur les recommandations de notre groupe de travail soient élaborés pour l'ensemble de l'administration fédérale et pour chacun des ministères et que des ressources suffisantes soient affectées à ces tâches importantes. Les recommandations reflètent une évolution des valeurs et de la culture du milieu de la gestion dans la fonction publique. Par conséquent, les stratégies de mise en oeuvre doivent sauvegarder les valeurs, les structures et les pratiques traditionnelles qui le méritent et favoriser en même temps les nouvelles valeurs dont la fonction publique aura besoin, croyons-nous, pendant les 20 prochaines années. Les stratégies de mise en oeuvre et de communication doivent bénéficier de la participation et de l'engagement de tous les niveaux du milieu de la gestion dans la région de la Capitale nationale et dans les autres régions afin d'obtenir la compréhension, l'engagement et la cohérence nécessaires. En même temps, des plans devraient être établis pour suivre le rythme de mise en oeuvre des recommandations et leur degré d'efficacité pour la réalisation des effets souhaités.

RAPPORTS DOCUMENTAIRES ET DOCUMENTS DE RÉFLEXION

DOCUMENTS DE RÉFLEXION

Régime des gestionnaires exclus/*Regime for Excluded Managers*

Catégorie de la gestion : Nomination au niveau/*Appointment to Level in the Management Category*

Délégation et Fonction publique 2000/*Delegation and Public Service 2000*

RAPPORTS D'EXPERTS-CONSEILS

Ekos Research Associates: *Management Category Task Force: Summary of Survey Findings*

H. L. Laframboise: Restructuration de la catégorie de la gestion : La définition de la catégorie, et Dénivellement/*Restructuring the Management Category: Defining the Category, and Reducing the Number of Levels*

Martineau Provencher et associés : Document de discussion relatif aux avantages sociaux et autres éléments non-monétaires de rémunération

Karl Snider: Rémunération de la catégorie de la gestion : Répercussions de la restructuration de la catégorie de la gestion/*Management Compensation: Implications of Restructuring the Management Category*

POUR DISCUSSION

FONCTION PUBLIQUE 2000 : GROUPE DE TRAVAIL SUR LA FORMATION ET LE PERFECTIONNEMENT

SOMMAIRE

Le 8 août 1990

Portée et contexte

Le Groupe de travail de la fonction publique sur la formation et le perfectionnement projette d'atteindre ses objectifs en trois temps. Le présent rapport de la Phase I passe en revue les politiques et les objectifs existants dans le domaine de la formation et du perfectionnement et les appuis institutionnels dans la fonction publique permettant d'atteindre ces objectifs. Il identifie les efforts et les problèmes majeurs, il brosse un tableau des principes directeurs de prise de décision et il formule des recommandations d'actions immédiates. Le rapport de la Phase II, qui sera présenté à la fin de septembre, examinera les répercussions des travaux des autres groupes de travail de FP 2000 sur la formation et le perfectionnement des travaux. Quant à la Phase III, elle prendra en considération les questions à long terme et le rapport sera présenté vers la fin de décembre.

Il y a eu sept rencontres du Groupe de travail entre le 28 mai et le 13 juillet 1990. On y a passé en revue les études et les autres documents disponibles portant sur la formation et le perfectionnement. Le Groupe de travail a aussi rencontré des représentants des syndicats du secteur public, des chefs de la formation dans les ministères et les personnes dirigeantes des principaux centres de formation fédéraux. Il a de plus reçu plusieurs dossiers de la part de directeurs du personnel et d'autres fonctionnaires.

Domaines d'initiatives et de problèmes

Dans son étude, le Groupe de travail a constaté que plusieurs efforts actuels des ministères et des agences centrales formaient une excellente base sur laquelle bâtir l'avenir. Malgré ces efforts importants, le Groupe de travail a identifié certains domaines précis qui pourraient être améliorés, par exemple:

- l'évaluation des besoins de formation et de perfectionnement tant des institutions que des individus
- la planification de la formation et du perfectionnement au niveau de l'ensemble de la fonction publique, des ministères et des individus
- la formation et le perfectionnement des scientifiques et des professionnels
- le rôle de la gestion et des gestionnaires individuels dans la formation et le perfectionnement n'est pas clairement défini
- le manque d'équité dans la distribution aux individus des ressources en formation et en perfectionnement
- les ministères et les organismes ont besoin de services centraux de soutien, du partage de l'information, du

matériel, de la technologie et des installations; ce qui représente des problèmes particuliers pour les petits organismes

- le centre a besoin d'une meilleure coordination
- les politiques de formation attachent trop d'importance aux besoins des compétences liées à l'emploi et négligent les besoins à venir et les besoins de perfectionnement personnel
- la formation et le perfectionnement ne sont pas utilisés comme instrument des stratégies d'équité en matière d'emploi
- les programmes de perfectionnement ne sont pas bien utilisés
- sous-utilisation de la politique de formation relative au réaménagement des effectifs
- graves préoccupations au sujet de la compression des ressources et de l'incapacité d'atteindre les objectifs prioritaires.

Principes directeurs et concepts

Le Groupe de travail a aussi formulé une série de principes directeurs qui, selon nous, pourraient servir à orienter les politiques et les priorités à venir dans le domaine de la formation et du perfectionnement. Ces huit principes proposent un ensemble de valeurs fondamentales pouvant servir à faire face à des problèmes complexes et à prendre des décisions.

. Mettre en oeuvre des programmes de formation et de perfectionnement, c'est investir dans un meilleur gouvernement et dans de meilleurs services au public

. Fonction publique 2000 accordera plus d'importance à la responsabilité individuelle et au professionnalisme en exigeant des individus qu'ils aient des connaissances et des compétences plus nombreuses

. Une gestion compétente des ressources humaines et de bonnes politiques de perfectionnement seront nécessaires pour attirer et retenir désormais d'excellentes personnes dans la fonction publique

. La formation et le perfectionnement du personnel font partie intégrante de la gestion à tous les niveaux et ils englobent un large éventail d'activités et de priorités dont la formation en salle de classe n'est qu'un exemple

. Il y a une hiérarchie des responsabilités en matière de formation et de perfectionnement

- **l'individu** est responsable du déroulement de sa carrière, il doit se montrer disposé à croître et á apprendre *en cours d'emploi* et profiter pleinement des occasions de formation et de perfectionnement qui lui sont offertes

- les **superviseurs** sont des guides, des mentors et des conseillers et ils sont chargés de veiller à ce que les employés, hommes ou femmes, aient les compétences et les instruments voulus pour faire leur travail

- le **ministère** a la responsabilité de fournir un cadre favorable à un travail productif maintenant et dans l'avenir grâce à un régime efficace de formation et de perfectionnement; il a aussi la responsabilité d'évaluer les besoins et d'établir les priorités

- les **organismes centraux de contrôle et de service** fournissent un cadre favorable à l'échelle de toute la fonction publique

. Il y a une hiérarchie des besoins et des priorités dont il faut tenir compte du triple point de vue de l'individu, du ministère et du gouvernement dans son ensemble, tant dans l'immédiat qu'à plus long terme

. Les ressources doivent être liées aux besoins et aux priorités et protégés de la même manière que les capitaux d'investissement

. L'équité en matière de formation et de perfectionnement signifie que l'on répond adéquatement aux besoins de l'individu ainsi qu'aux besoins de l'ensemble, y compris le besoin de corriger les injustices passées.

Recommandations

Tenant compte des problèmes qu'il y a identifiés et des principes qu'il a énoncées, le Groupe de travail propose les recommandations suivantes:

1. Un accent nouveau sur la planification personnelle de la formation et des exigences de sa carrière, une planification qui soit séparée du régime de l'appréciation du rendement.
2. Un accent nouveau sur le rôle des superviseurs et des gestionnaires dans la définition des besoins et des priorités et dans la gestion de la formation et du perfectionnement.

3. Maintien de la délégation aux ministères de la responsabilité

première en matière de formation dans le nouveau cadre recommandé dans le présent rapport.

4. Renforcement à tous les niveaux de l'évaluation des besoins de formation et de perfectionnement.

5. Evaluation plus rigoureuse de l'opportunité et de la rentabilité des diverses méthodes de formation et de perfectionnement.

6. Surveillance plus attentive de la formation et du perfectionnement pour qu'ils soient d'un accès plus équitable et qu'ils servent à atteindre les objectifs de l'équité en matière d'emploi. Les membres des groupes visés par la politique d'équité en matière d'emploi devraient avoir plus qu'une part proportionnelle des places dans les programmes de formation et de perfectionnement reconnus pour être adaptés à cette fin.

7. Redéfinition du rôle du Conseil du Trésor de manière à mettre l'accent sur le leadership, l'affectation des ressources, l'orientation des politiques, l'évaluation et l'imputabilité, mais en reconnaissant que la prestation des programmes relève des ministères, de la CFP et du CCG.

8. Remaniement des politiques du CT pour refléter les principes et les concepts directeurs en incluant des dispositions précises concernant

   . la mise au point d'un nouvel équilibre entre les compétences immédiatement nécessaires à un emploi, les exigences futures et les exigences du déroulement de la carrière

   . la révision de la politique de formation relative au réaménagement des effectifs de manière à offrir de la formation en fonction des postes dont on prévoit qu'ils seront à pourvoir ainsi que des postes actuellement à pourvoir.

9. Examen de la rentabilité et de la gestion des programmes de perfectionnement généraux qui existent à l'heure actuelle.

10. Attention donnée aux nouvelles expériences de perfectionnement à l'intention des fonctionnaires dont le rendement et le potentiel sont supérieurs ou qui manifestent des besoins spéciaux.

11. Description des politiques et des systèmes et programmes généraux du Conseil du Trésor en un langage courant et leur publication dans des brochures ou guides à l'intention des individus, des superviseurs, gestionnaires, etc.

12. Remplacement du Conseil de la formation du personnel par un nouveau Conseil des ressources humaines muni d'un mandat plus large qui reconnaîtrait que la formation et le perfectionnement font partie intégrante de la gestion des ressources humaines, et doté de liens avec les groupes actuels et éventuels qui s'occupent de formation et de perfectionnement sur le plan fonctionnel.

13. Maintien des comités de formation du Conseil de la formation du personnel mais avec un mandat étendu aux activités et programmes de perfectionnement.

14. Reconnaissance officielle du groupe officieux de coordination de la formation composé du SCT, de la CFP et du CCG comme groupe de travail principal du conseil des ressources humaines.

15. Exercice des fonctions de soutien central et de partage de l'information, du matériel, des installations et de la technologie en collaboration par le Comité des directeurs de la formation, au nom du gouvernement dans son ensemble. Il faudra peut-être prévoir des ressources pour certaines de ces fonctions qui ont des exigences plus opérationnelles.

16. Mise au point par le CCG et la CFP d'une formule de coopération pour faire en sorte que les gestionnaires de tous les niveaux reçoivent en séquence continue des connaissances formant un tout cohérent et qu'ils puissent perfectionner leurs compétences.

Plan de réalisation

Le Groupe de travail recommande vivement au Conseil du Trésor de donner suite immédiatement à ses recommandations en développant la coordination et les mécanismes de soutien proposés dans ses rapports et, ensuite, en utilisant ces mécanismes pour poursuivre des objectifs plus substantiels. Cela inclut la création d'une équipe spéciale pour passer en revue les politiques du Conseil du Trésor dans le but d'en arriver à avec une politique plus concise offrant une plus grande liberté d'action aux ministères pour qu'ils puissent développer des programmes de formation et de perfectionnement. Il est aussi nécessaire de créer rapidement des groupes de travail pour faire face aux répercussions des recommandations des autres groupes de travail de FP 2000 pour la formation, y compris l'évaluation de la formation de base nécessaire dans des aspects clés tels le service au public et la gestion des ressources humaines.